

**Universidade Católica Portuguesa - Instituto de Estudos Políticos**

**Palestra Tocqueville - Out. - 2022**

**Sobre o princípio da subsidiariedade do Estado, na comemoração da sua expressa inscrição na Constituição Portuguesa**

**Mário Pinto**

Senhoras e Senhores

1. Completam-se agora trinta anos que, na revisão constitucional de 1992, se impôs que o princípio da subsidiariedade passaria a ser observado na adesão de Portugal à União Europeia, pelo aditamento, ao art. 7.º, de um novo parágrafo, de onde se retira o seguinte: «Portugal pode, [...] com respeito pelo princípio da subsidiariedade [...] convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia.»

De acordo com esta nova disposição, o País aderiu efectivamente à União Europeia sob a condição de que, em tudo quanto resultasse dessa adesão, na ordem jurídica portuguesa, fosse respeitado o princípio da subsidiariedade.

Uma tal doutrina normativa não constituiu uma reserva para condicionar a plena vigência do Tratado da União; porque, pelo contrário, foi o próprio Tratado que primeiro adoptou expressamente o princípio da subsidiariedade. Que se mantém em vigor na redacção actual do seu art. 1.º: «O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos».

2. Ora, esta expressão é precisamente aquela que a jurisprudência internacional tem considerado como tradução do efeito do princípio da subsidiariedade: isto é, que as decisões políticas sejam sempre tomadas pelo *nível de decisão mais próximo possível dos cidadãos*. É a chamada *decisão de preferência* (*Vorrangentscheidung*, em alemão; *decisione di preferenza*, em italiano).

Pelo que, por força conjugada do novo parágrafo do artigo 7.º e do art. 1.º do Tratado Europeu, toda a nossa vida juspolítica, resultante da integração de Portugal na União Europeia, passou a dever observar o princípio da subsidiariedade. Foi uma grande novidade, porque, até ali, o princípio da subsidiariedade só podia ser defendido por uma interpretação insegura dos arts. 2.º e 9.º da Constituição, ou como «princípio constitucional não escrito».

**3. Este efeito ocorreu analogamente em todos os Estados que assinaram e ratificaram os Tratados Europeus. O que, de facto, provocou uma multiplicidade de reivindicações políticas da aplicação do princípio da subsidiariedade. Designadamente por Estados federados membros de Repúblicas federais (por exemplo na Alemanha); e também por regiões autónomas e autarquias locais, sempre logicamente em seu próprio favor e contra o centralismo de Estado. Nuns casos mais, noutros casos menos; mas as regiões autónomas portuguesas não foram das menos sensíveis a esta questão.**

**E foi concretamente a reivindicação das nossas regiões autónomas, através da proposta do Deputado Mota Amaral, que neste sentido obteve novos resultados positivos na imediata revisão constitucional de 1997, porque foi pela sua insistência que se conseguiu acordo nas negociações interpartidárias que a antecederam, como se sabe lideradas por Marcelo Rebelo de Sousa, enquanto Presidente do PSD, e António Vitorino, em representação do PS e do Governo Guterres. Por esta revisão, o art. 6.º da Constituição, em que se continha, e se contém, a definição do Estado Português como Estado unitário, passou a sujeitar o unitarismo de Estado ao princípio da subsidiariedade. Estado unitário, sim; mas igualmente, e sem qualquer contradição, Estado subsidiário.**

**4. Deve ser bem sublinhado que esta novidade da revisão constitucional de 1997 não consistiu apenas na imposição do princípio da subsidiariedade à organização do Estado unitário — que já na redacção anterior estava sujeita ao respeito da autonomia política das Regiões Insulares, bem como da autonomia das autarquias locais, e ainda ao respeito pelo princípio da descentralização democrática da Administração Pública. O que não era nada pouco. A novidade maior é que a aplicação deste princípio foi expressamente alargada ao funcionamento do Estado — isto é, à sua função e à sua competência, inteiramente. Porque, no texto então aprovado, se acrescentou a expressão «e funcionamento do Estado» — que antes não constava.**

**Obviamente, dizer funcionamento do Estado é dizer função do Estado, porque o funcionamento é o exercício da função. E dizer exercício da função é dizer poderes de competência.**

**Recorde-se o texto final que ficou em vigor: «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.»**

5. Que — por efeito desta revisão — o poder constitucional do Estado Português, como órgão que é da democracia, ficou, desde então, todo ele limitado e regulado pelo princípio da subsidiariedade, não foi de modo nenhum inadvertido pelos deputados constituintes — aliás, seria injurioso pensá-lo. Como se prova concretamente, quanto ao Partido Social Democrata, de onde partiu a proposta desta alteração. Porque, num livro que, imediatamente após a revisão, foi publicamente editado pelo Grupo Parlamentar deste Partido, intitulado «Uma Constituição moderna para Portugal» — com um longo prefácio de sessenta páginas do seu Presidente, Marcelo Rebelo de Sousa —, o Deputado Luís Marques Guedes anotou o art. 6.º revisto, salientando que, com a iniciativa da sua revisão, se pretendeu «acrescentar o princípio da subsidiariedade no plano da organização e funcionamento do Estado». E logo se continua explicando: «A introdução do princípio da subsidiariedade é um passo relevante no sentido da necessária aproximação das decisões públicas aos seus destinatários, sempre defendida pelo PSD».

Aqui reencontramos a referência ao efeito político determinante do princípio da subsidiariedade: que, de preferência, a decisão compete ao nível decisório mais próximo do cidadão. Estranho é que, posteriormente, não se conheça nenhuma outra forte iniciativa do PSD, nem do PS que também aprovou a revisão, para avançar com uma efectiva observância política deste princípio.

6. Inegável é portanto que, desde então, passou a ser constitucionalmente obrigatório que todas as decisões políticas de interesse público, em Portugal, devem ser sempre tomadas *pelo nível de decisão mais próximo possível dos cidadãos*.

E o nível de decisão mais próximo possível dos cidadãos é, evidentemente, o nível de decisão dos próprios cidadãos, individualmente ou em associação civil: directamente, pela sua iniciativa e o seu desempenho. Ao que a teoria política chama subsidiariedade horizontal, entre Estado e Sociedade, para a distinguir da subsidiariedade vertical, entre os vários níveis hierárquicos das instituições políticas.

Princípio obrigatório, sob pena de inconstitucionalidade. Porque, no art. 277.º, a Constituição Portuguesa impõe que: «São inconstitucionais as normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados». É o caso do princípio da subsidiariedade do funcionamento do Estado, visto que está consignado na Constituição.

Em lógica e prática conclusão, é forçoso afirmar peremptoriamente: *a não ser ao modo subsidiário, o Estado não deve funcionar, pura e simplesmente*.

**7. O que muito, mas mesmo muito, merece ser comemorado. Não apenas como significativo avanço do *neoconstitucionalismo* em Portugal, porque o princípio da subsidiariedade do poder político é uma marca do *neoconstitucionalismo*; como ainda no mundo — em que, com esta inovação, o nosso País foi o primeiro, depois dos Tratados da União Europeia, a consignar constitucionalmente por escrito o princípio da subsidiariedade do Estado. E, depois de Portugal, que saibamos, só ainda mais a Itália, desde 2001.**

**Embora, lamentavelmente, e ao contrário do que verifica em Itália, sem consequências práticas na vida política portuguesa. Em Portugal, tem-se continuado, e até agravado, a defesa e a prática de uma sistemática preferência (e privilégio) em favor das iniciativas centralistas e até monopolistas de Estado, com elevado nível de burocracia e de discriminação negativa das iniciativas da Sociedade Civil — justamente tomadas em níveis de decisão mais próximos dos cidadãos. De que são exemplos mais chocantes os autoritários monopólios de Estado na educação escolar, na saúde pública e nas políticas de solidariedade social. Monopólios que são jacobinos e inconstitucionais, porque desvalorizam e discriminam negativamente as iniciativas dos cidadãos e da Sociedade Civil, num sentido que é tendencial para um totalitarismo de Estado.**

**Perante esta evidência — e para além da questão jusconstitucional que compete aos tribunais resolver, até ao nível supremo do Tribunal Constitucional —, é forçoso questionar seriamente as nossas ideologias e práticas políticas dominantes, quanto à sua óbvia infidelidade ao núcleo principiológico da Constituição, em que se integra o princípio da subsidiariedade do Estado. E concluir que, politicamente, Portugal é uma democracia iliberal.**

**8. Sem dúvida, o núcleo principiológico do nosso sistema constitucional — que, porque é sistema, tem uma ordem —, compreende um primeiro metaprincípio, respeitante à pessoa humana: precisamente o princípio da eminente dignidade da pessoa humana e dos direitos e deveres humanos-pessoais que dela decorrem como inatos, invioláveis, inalienáveis e irrenunciáveis. Está enunciado no art. 1.º, que diz: «Portugal é uma República soberana baseada na dignidade da pessoa humana [...]; e completado no art. 2.º, onde se garante que o Estado de Direito Democrático é baseado «no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais... ».**

**Um segundo metaprincípio é, tem de ser, referente à sociedade: e pode-se definir como princípio do bem comum personalista, democrático e participativo. Personalista porque é um bem de todos e cada um pessoalmente, e não um bem suprapersonalista, atribuído a um ente colectivo abstracto e transpessoal, seja o Estado-nação, seja o povo como massa de indivíduos**

*comuns* — isto é: não todos eles únicos. Democrático, porque (em consequência) deve ser o mais possível *determinado* por todos. E participativo, porque (em consequência) deve ser o mais possível *prosseguido* por todos.

É também no art. 2.º que se fundamenta este metaprincípio, quando nele se diz que o Estado é democrático, e visa uma democracia integral e participativa, por estas palavras: «a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa».

Aqui, merece destaque a obrigação que a Constituição impõe ao Estado: de visar «o aprofundamento da democracia participativa». É claro que a Constituição instituiu o Estado como órgão da democracia representativa. Mas não há contradição entre a democracia *representativa* e a democracia *participativa*, porque esta não é uma democracia *directa*. Entretanto, é evidente que o princípio da democracia participativa *mortifica* a democracia representativa. E faz isto articulando harmonicamente com o princípio da subsidiariedade do Estado, como uma espécie de sua contraface. É notável esta novidade da nossa Constituição, da democracia participativa, que também é marca do *neoconstitucionalismo*. Creio que também aqui somos pioneiros.

Em terceiro lugar, e agora obviamente relativo ao Estado, vem precisamente o metaprincípio da sua subsidiariedade. Que é exigido pelos dois primeiros. Porque se o Estado, no exercício da sua função, não respeitar o princípio da subsidiariedade, então não respeitará devidamente nem o primeiro metaprincípio da dignidade da pessoa humana, que se exprime criticamente no livre e responsável cumprimento dos seus deveres e liberdades fundamentais (e conseqüente gozo de direitos), nem o segundo metaprincípio da democracia personalista, integral e participativa.

9. Sim, disse que se exprime criticamente no livre e responsável cumprimento dos seus deveres e liberdades fundamentais e conseqüente gozo de direitos. Porque defendo que o primeiro metaprincípio da dignidade da pessoa humana se exprime primacialmente pelo cumprimento dos seus inatos deveres de fraternidade, que o art. 1.º da Declaração Universal proclama a par, mas depois dos direitos humanos. Com o que não nego a importância dos direitos, mas critico a precedência teórica e prática que se lhes dá relativamente aos deveres. E que Norberto Bobbio celebrizou no título do seu conhecido livro, chamando «A era dos direitos» à nossa era.

Neste ponto de filosofia jurídica, concordo com uma doutrina muito antiga, que teve uma notável exposição moderna por Simone Weil. Recorde-se como esta Autora abre o seu

belíssimo livro, intitulado *L'enracinement* — que é recomendável como «um grande livro». Escrevendo assim: «A noção de obrigação antecede a noção de direito, que lhe é subordinada e relativa. Um direito não é eficaz por si próprio, mas somente pela obrigação a que ele corresponde. A perfeita satisfação de um direito [no original: *l'accomplissement effectif d'un droit*] não provém daquele que o possui, mas sim dos outros que se reconhecem obrigados para com ele. Um direito que não é reconhecido por ninguém não vale grande coisa».

E acrescentando ainda, mais adiante: «Um ser humano, considerado em si próprio, só tem deveres, entre os quais se encontram alguns deveres para consigo mesmo. Deste ponto de vista, os outros seres humanos só têm direitos. Por sua vez, ele só tem direitos quando é considerado do ponto de vista dos outros, que reconhecem ter obrigações perante ele. Um ser humano que fosse único no Universo, não teria nenhum direito; mas teria obrigações».

10. Contra uma crítica frequente, mas errada, ao princípio da subsidiariedade do Estado, é preciso clarificar que ele não tem uma eficácia apenas negativa dos poderes públicos estaduais. E não reduz, em nada, o que usualmente se designa por «Estado social». De modo nenhum. Porque, harmonicamente com tal efeito — justificado contra um centralismo iliberal —, a subsidiariedade afirma que os poderes públicos têm o dever de serem interventivos, e em certos casos até em regime de monopólio, sempre que o bem constitucional a atingir não possa ser obtido directamente pelos cidadãos (em absoluto, ou sem uma acção rigorosamente *subsidiária* — portanto não arbitrária — do Estado).

Precisamente neste sentido, é consensual a tese — por assim dizer clássica — dos monopólios de Estado nas duas primeiras funções: a da defesa externa e a da ordem interna de segurança e justiça pública (que são vulgarmente salientadas como funções de soberania). Uma vez que, nesses casos, nem sequer se pode conceber que elas possam ser exercidas directamente pelos cidadãos. Até nas sociedades primitivas, sem Estado, se atribuíam poderes constrictivos monopolistas aos chefes durante as guerras. E quanto à ordem pública de segurança e justiça, esta não poderia ser garantida se fossem todos os cidadãos, directa e igualmente entre si, a fazê-lo. Teríamos a justiça privada, de uns contra os outros, de todos contra todos. E é também por esta razão que o Estado deve prestar não apenas exclusivamente, mas também gratuitamente, os serviços correspondentes a tais funções, obviamente à custa dos impostos de todos. O que, de facto não acontece, porque se tem permitido, e até incentivado, um cada vez maior recurso aos chamados serviços de segurança privados e à resolução de conflitos de justiça por comissões privadas de arbitragem, tudo legalmente regulado pelo Estado.

**11. Mas se a tese monopolista vale como princípio para as duas clássicas funções do Estado — da garantia da defesa externa e da garantia da ordem interna pública de segurança e justiça — ela já não vale como princípio para clássica terceira função do Estado, dita função de bem-estar.**

**Aqui, as prestações que se exigem ao Estado são de natureza diferente: não são constituídas pelo exercício de poderes constitucionais constritivos sobre os cidadãos, reservados exclusivamente ao Estado; mas sim pela disposição de bens e serviços que, dada a sua natureza, podem ser constitucional e livremente produzidos e distribuídos também pelos cidadãos, em livre mercado civil.**

**Em perfeita correspondência com esta *civilidade* das prestações de bem-estar — uma vez que as prestações não são comandos constritivos —, também o seu usufruto ou consumo, como produzidos pelo Estado, não é juridicamente obrigatório. E podem os cidadãos seus credores e destinatários exercer legalmente a sua liberdade de escolha, preferindo as prestações oferecidas por servidores privados em vez das prestações do Estado. Tudo sempre sob a fiscalização que constitucional e legalmente competir ao Estado.**

**12. Esta doutrina é inquestionável, e não pode ser subvertida por uma interpretação errada do dever estadual de garantir a gratuidade das prestações sociais correspondentes aos chamados direitos sociais dos cidadãos. A gratuidade de uma prestação de bem estar ou de solidariedade social, a cargo do Estado, é questão distinta e separável da questão da produção e distribuição dessa prestação. Porque é óbvio que as prestações fornecidas pelos cidadãos também às vezes são de facto gratuitas; e podem ser sempre gratuitas se o seu usufruto ou consumo forem financiados pelo Estado. Por exemplo: a prestação do ensino escolar obrigatório pode ser gratuita mesmo quando esse ensino for prestado pelos cidadãos em escolas não estatais, desde que se institua um regime de cheque escolar para todas as famílias com filhos em idade escolar.**

**Note-se que o financiamento estadual da gratuidade de bens e serviços de bem estar não tem que ser entregue aos produtores e distribuidores privados da sua produção e oferta; porque pode ser atribuído directamente aos seus consumidores ou utentes. E não tem que ser mais custoso, porque é o próprio Estado a calcular esse custo, e o pode fazer como igual ao que ele gastaria se fosse o prestador.**

**Neste caso, o Estado nunca pagará eventuais lucros dos prestadores privados, porque apenas paga o mesmo que ele próprio gastaria se os produzisse e oferecesse directamente. Nestas condições, se os produtores privados dessas prestações obtiverem algum lucro, cobrando**

o mesmo que o Estado gastaria, então esses lucros só se justificam pelo facto de uma produção e distribuição privada mais económica do que quando é pelo Estado. O que é conveniente à economia geral, em nome de uma melhor produtividade e menor burocracia pública.

Observe-se que em parte alguma está prescrito que o Estado só pode financiar a gratuidade de bens e serviços de bem estar se esses bens ou serviços forem directamente produzidos e distribuídos por si próprio. Pelo contrário: numerosos são os preceitos constitucionais e legais que expressamente permitem e recomendam ao Estado que subsidie iniciativas privadas dos cidadãos *por serem de interesse público*. E dado que o princípio da subsidiariedade confere uma preferência constitucional às decisões dos cidadãos, às suas iniciativas, *essa preferência é de interesse público*.

Tal devia portanto ser a regra em toda a amplitude do desempenho da função de bem estar pelo Estado. Isto é: prestações em princípio produzidas e distribuídas pela iniciativa privada, em livre e leal concorrência; mas com financiamento público directamente dirigido aos titulares dos direitos sociais, utentes ou consumidores, para que possam exercer o seu legítimo direito de escolha. Com a excepção lógica dos chamados «monopólios naturais», em que, por razões físicas ou socio-económicas, só pode haver um único prestador: que pode ser o Estado, mas ainda aqui sem violação do princípio da subsidiariedade. A não ser, insista-se, por razões de defesa externa ou de ordem interna de segurança e justiça públicas.

13. Esta doutrina não é nova, e já foi por exemplo defendida no círculo de politólogos e economistas que construíram a tendência doutrinária que ficou conhecida como o *blairismo*, porque politicamente chefiada pelo Primeiro Ministro inglês e líder do Partido Trabalhista, Tony Blair. Que a Internacional Socialista politicamente sepultou, e o resto do mundo politicamente esqueceu.

14. Nesta ponderação, entre as iniciativas dos cidadãos e as iniciativas do Estado, não se deve omitir que, mesmo quando a preferência é concedida às iniciativas dos cidadãos, estas ficam sempre sob o direito da sua justa e legal regulação, bem como da correspondente tutela e fiscalização, dos poderes públicos. Por assim dizer: o mercado das liberdades pessoais e associativas, nas suas várias traduções sociais, económicas, culturais e políticas — aliás consistindo no livre exercício de direitos e deveres humanos inatos e invioláveis —, está sempre sob a autoridade e a responsabilidade constitucionais do Estado. Todas as decisões públicas dos cidadãos (mesmo quando o princípio da subsidiariedade lhes dá preferência), nunca ficam fora

da regulação e da tutela do Estado, que são constitucionais e legais. Por isso, quando se preferem as decisões mais próximas do cidadão, *não se sai da esfera pública garantida pelos poderes públicos.*

A chamada «esfera pública» não é toda ela exclusivamente de acção estatal, como se postula nas ideologias totalitárias e autoritárias, contrapondo o público e o privado: público igual a Estado, e privado igual a Sociedade. A integração na esfera pública não é simplesmente determinada pelo sujeito da acção, mas decisivamente pelo interesse público ou a utilidade pública da acção. E as instituições privadas que integram a Sociedade podem ser, e são na sua grande maioria, «de utilidade pública» — quando não se integram na esfera da estrita vida privada, pessoal ou familiar, constitucionalmente protegida pela Constituição na sua intimidade.

15. Pelo seu perfeito e claro entendimento, o princípio da subsidiariedade não pretende limitar absolutamente a função constitucional do Estado, reduzindo-a ao modo do Estado mínimo defendido pelo individualismo liberal, que praticamente excluía a função estadual de bem estar. Não pretende exterminar os necessários e constitucionais poderes de um (assim chamado) «Estado social», devidamente integrado no constitucionalismo moderno de base personalista — não individualista. Pretende apenas regular com rigor, e isso sim, a integral primacialidade da pessoa e da Sociedade Civil sobre o Estado. Por outras palavras, pretende prevenir contra a natural tendência baricêntrica do poder político para crescer e alimentar-se desmesuradamente à custa da inalienável autonomia da pessoa humana, como sempre se reconheceu no constitucionalismo, desde a primeira hora, pela exigência de um indispensável sistema de limitação do poder político.

O que de facto consiste numa revolução copernicana da milenar concepção ptolomaica, que sempre, de um modo ou de outro, colocou no centro do universo político o mais alto detentor do poder sobre a sociedade, fosse o Imperador, fosse o Rei, fosse uma orgânica social, enfim, numa palavra moderna, sempre o Estado.

16. Dadas as comprovadas e prolongadas resistências que os poderes políticos sempre opuseram, e continuam a opor, ao princípio da sua função subsidiária, relativamente à pessoa e à sociedade humanas, a ponto de defenderem e praticarem exactamente o contrário — isto é, a subsidiariedade da Sociedade Civil relativamente ao Estado —, torna-se necessário relembrar insistentemente os fundamentos filosóficos, jurídicos e políticos (e até teológicos) do princípio da subsidiariedade social, já historicamente intuídos na antiguidade da Grécia, de Roma e de

**Jerusalém; e, desde então, mais clara e expressamente defendidos no pensamento social cristão em que se fundou o Ocidente. Em vista de se evitar atribuir aos poderes de Estado um poder grande e centralizado, para depois lhe pedir que descentralize e socialize o seu exercício. Realmente, só tem lógica pedir isto ao Estado quando se pressuponha que ele tem, ou assume, um poder excessivamente concentrado. Então, o melhor é originalmente definir-lhe e impor-lhe um poder rigorosamente subsidiário.**

**Isto vale — note-se bem — ainda nas modernas democracias, porque é evidente e inegável a tensão prática nelas existente entre a democracia representativa de partidos políticos, e o núcleo essencial do constitucionalismo, que é a garantia e a promoção dos pessoais direitos e deveres humanos, precedentes do Estado, como inatos, invioláveis, inalienáveis e irrenunciáveis — tanto os direitos como os deveres. Tensão que ultimamente se tem diagnosticado nas chamadas democracia iliberais.**

**17. Sim. Não se diz bastante, e por isso devia ser mais recordado — como fez Pio XII a um Congresso de católicos, em 1956 —, que, desde tempos muito antigos, foi consensual no pensamento ocidental cristão que «Civitas propter cives, non cives propter civitatem». Traduzindo em palavras actuais a *civitas* pelo Estado: o Estado é por causa dos cidadãos; não os cidadãos por causa do Estado.**

**Aliás, nessa mesma ocasião, acrescentou ainda Pio XII este argumento: «A pessoa humana é anterior à sociedade política, pela sua origem; mas é também superior à sociedade política, agora pelo seu destino.»**

**E já antes, em 1941— um dos anos mais horríveis da Guerra mundial —, tinha dito o mesmo Papa Pio XII, na Radiomensagem que dirigiu ao mundo, lapidarmente: «Proteger o espaço intocável das liberdades fundamentais da pessoa humana, e tornar fácil à pessoa humana o cumprimento dos seus deveres fundamentais, eis a função essencial de todos os poderes políticos» (v. n.º 15).**

**Não é fácil eleger uma síntese melhor do que esta, para a definição do princípio constitucional da subsidiariedade do Estado. Creio que ela merecia ter sido, sete anos depois, acrescentada pela ONU ao texto do art. 1.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como definição categórica e universal da função dos poderes políticos relativamente à dignidade e aos inatos direitos e deveres dos seres humanos. Então esse artigo 1.º ficaria assim, mais completo: «Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade». «Proteger o espaço intocável das liberdades fundamentais da pessoa humana e tornar fácil à**

peessoa humana o cumprimento dos seus deveres, eis a função essencial de todos os poderes políticos».

18. Mas já antes tinha Pio XI também proclamado ao mundo, na encíclica intitulada "Quadragesimo anno", em 1931 — num tempo histórico pesadamente temeroso do advento e ascensão dos maiores e mais trágicos totalitarismos do séc. XX, o comunismo soviético, o fascismo italiano e o nazismo alemão — uma definição do princípio da subsidiariedade que, desde então, tem sido consensualmente considerada como paradigmática.

Definiu assim o Papa Pio XI: «Tal como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem fazer com a sua própria iniciativa e trabalho, para o atribuir à colectividade, do mesmo modo é uma injustiça, um grave dano e perturbação da sociedade e da boa ordem social, passar para uma sociedade maior e mais elevada o que comunidades menores e inferiores podem realizar. O fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, e não destruí-los nem absorvê-los». E eu acrescentaria: nem aliená-los.

19. Sem querer fazer excessivas citações, recordarei ainda o que, rigorosamente a este propósito, já muito antes dos Papas modernos nos tinha deixado por escrito S. Tomás de Aquino, Doutor da Igreja eleito patrono das universidades, que viveu durante o séc. XIII — em 2025, dentro de três anos, poderemos comemorar os oito séculos do seu nascimento.

Na sua importante obra, intitulada «Summa contra gentiles», escreveu ele: «O governo humano procede perfeitamente quando, seja qual for o objecto, ele provê às necessidades que nascem da natureza dos seres de que esse governo deve cuidar. É nisto que consiste a justiça da sua acção. Mas, e pela mesma razão, a autoridade constituída ofende os princípios do governo humano quando ela impede os cidadãos de cumprirem os seus deveres pessoais — a não ser que a imperiosa necessidade a isso a obrigue transitoriamente. Tal como Deus violaria os princípios do governo divino se não deixasse as suas criaturas viver segundo as leis próprias da sua natureza». [cf. *Contra gentiles*, III, capítulo 71, 3.º].

20. Sem dúvida foi esta concepção que esteve subjacente na Revolução Liberal dos fins do séc. XVIII. Mormente na Revolução americana — porque, na Revolução Francesa, treze anos depois, o vírus do jacobinismo (que é muito anterior a este nome), se não residia ainda vivo já no seu nascimento, pouco depois entrou-lhe e ficou-lhe até hoje.

E para comprovar o que disse da Revolução americana, citarei, em minha tradução, a famosa definição de Thomas Jefferson, numa carta que dirigiu ao seu amigo Joseph Cabell, em

1816, que representa bem a subjacência do princípio da subsidiariedade na concepção liberal e federalista da Revolução americana. Escreveu ele assim:

«É dividindo e subdividindo a grande república nacional nas pequenas repúblicas menores, desde a mais elevada à mais humilde da hierarquia social, até chegar à auto-administração pelo cidadão da sua própria iniciativa; atribuindo a cada um a direcção daquilo que o seu olhar consegue vigiar directamente, que tudo se realizará pelo melhor. [...] Estou convencido de que, se o Omnipotente não decretou que o homem não seja livre (e seria blasfemo acreditá-lo), se torna evidente que o segredo consiste em que o próprio homem assuma ser depositário dos poderes que se lhe referem, na medida em que é capaz de os exercitar, e delegue apenas aqueles cujo exercício esteja além das suas capacidades, mediante um processo simples e a funcionários de grau progressivamente mais elevado, de modo a conferir-lhes sempre cada vez menos poderes, na medida em que os funcionários [mais elevados] representam cada vez mais uma oligarquia» .

Teremos de concordar que é uma límpida e luminosa explicação do princípio da subsidiariedade, por um dos mais influentes *Founding Fathers* da moderna democracia constitucional. E é caso de interrogar: mas como é possível que esta sabedoria tenha permanecido debaixo do *alqueire político*, em vez de ter sido colocada no seu mais alto candelabro constitucional?

20. É tempo de terminar; e gostaria de o fazer propondo uma tese à arguição futura dos que, paciente e amavelmente, me escutaram. Nestes termos sucintos.

Se partimos da ideia categórica de que, antes de tudo e acima de tudo, na vida política, está a pessoa humana — como se afirma na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e como, em consequência, é a base do universal constitucionalismo moderno —, então é forçoso que, na política, em princípio confiemos nas pessoas humanas, todas iguais entre si em dignidade, em direitos e em deveres. Ora esta conclusão não permite que, por princípio, se confie mais pessoalmente nos governantes, ainda que eleitos pelo povo, porque o título da devida confiança pessoal é original e indelegável. Se não confiamos no povo, porque confiamos nos seus eleitos? A única boa razão determinante para que haja governantes eleitos democraticamente com poderes constrictivos sobre os governados, em democracia representativa, é porque não é possível que todos os cidadãos façam tudo, governando todos directamente. A velha querela entre os sábios e os ignorantes é uma adjacência aposta à questão prática da ordem pública de segurança, justiça e bem estar, como se demonstra pela história dos governantes bons, maus e sobretudo péssimos.

**Donde resultam dois princípios determinantes na conformação da vida política. Um sobre os governados, sobre a preferência das suas decisões, melhores ou piores, como se postula em democracia; e outro sobre os governantes, sobre a subsidiariedade das suas decisões, como se postula numa boa democracia.**

**Sobre os governados, sobre a preferência das suas decisões, exprimo esse princípio na versão do texto do art. 15.º da Declaração de Direitos da Virgínia, que diz assim: «Um povo não pode conservar um governo livre e a felicidade da liberdade, a não ser pela sua adesão firme e constante às regras da justiça, da moderação, da temperança, de economia e da virtude e pelo seu apelo frequente aos princípios fundamentais». Numa palavra: preferência pela responsabilidade do povo.**

**E sobre os governantes, agora para fundamentar praticamente a subsidiariedade das suas funções e poderes, cito Lord Acton, que nos deixou este juízo: «É mais fácil encontrar um homem que seja capaz de se governar razoavelmente a si próprio, do que encontrar um homem que seja capaz de governar razoavelmente os outros homens».**

*Disse.*

*Muito obrigado pela atenção que me dispensaram.*