

## Os princípios sociais da Doutrina Social Católica

Artigo publicado em: Rauscher, Anton (ed.) em cooperação com Jörg Althammer, Wolfgang Bergsdorf e Otto Depenheuer. *Handbuch der Katholischen Soziallehre*. Berlim, Duncker & Humblot, 2008, pp. 143-163

Ursula Nothelle-Wildfeuer

O reconhecimento da dignidade pessoal do ser humano e sua fundamentação última na semelhança de sua imagem à de Deus é a herança cristã decisiva, cuja fecundidade deve ser repetidamente resgatada para a configuração do mundo e da sociedade. A compreensão cristã do ser humano, da sua pessoalidade e dignidade tem consequências necessárias ao ordenamento e à configuração do convívio dos homens. Na tradição da doutrina e ética social cristãs, três princípios sociais fundamentais cristalizaram-se com vistas a essa compreensão cristã do ser humano: o princípio do bem comum, o princípio da solidariedade e o princípio da subsidiariedade. Nesses princípios, a referência à “dimensão social no sentido próprio do termo, isto é, ao âmbito institucional, à interação social cimentada em estruturas, ordenamentos e relações sociais” tem um viés especificamente *sócio-ético*<sup>1</sup>. Disso resulta, do ponto de vista ético, a referência prioritária à justiça (social) a ser realizada. Tais princípios indicam as “orientações fundamentais da ação”, são “princípios relevantes para estruturações e procedimentos”<sup>2</sup>, mas ainda não configuram nenhuma instrução para a ação nem normas para situações concretas. Os princípios sociais permitem analisar em perspectiva crítica situações e ideologias existentes e sinalizam a direção correta. Oswald von Nell-Breuning denomina-os “leis estruturantes da sociedade”.

A orientação pronunciadamente personalista da Doutrina Social Católica mais recente, i. é, seu “direcionamento ao ser humano como pessoa, por razões de princípio”<sup>3</sup> - que levou alguns pensadores da Ética Social a reconhecer no princípio da personalidade o primeiro princípio social -, possibilita-lhe na discussão teórica atual a formulação e fundamentação dos princípios de um modo que, por um lado, se percebe como devedor da tradição, por outro evita o perigo da falácia naturalista, contido na argumentação neoescolástico-jusnaturalista, e evidencia estar à altura da discussão extra-teológica.

### I. Bem comum

Na seqüência do Iluminismo e do Liberalismo estabeleceu-se durante praticamente dois séculos e meio a descoberta de Adam Smith a respeito do mercado, segundo qual os seres humanos só deveriam buscar o respectivo bem-estar individual para que o bem comum aparecesse por força própria, como que conduzido por uma “mão invisível”. Ficou, no entanto, cada vez mais claro que essa via conduz à desagregação da sociedade; os cidadãos sabem e percebem, que apesar de todas as diferenças entre seus interesses individuais persiste a necessidade de um determinado conjunto básico de valores e de uma ação conjunta, que transcenda o que a legislação prescreve. Necessita-se de um consenso fundamental acerca do que a sociedade como um todo quer no futuro, quais objetivos persegue e o que mantém sua coesão no nível mais profundo. Discursos múltiplos - que, para citar um exemplo recente, versaram sobre a orientação da política familiar e a pesquisa com células-tronco - explicitam

---

<sup>1</sup> Anzenbacher (1977), p. 198

<sup>2</sup> Baumgartner & Korff (1999), p. 225 (no original parcialmente grifado).

<sup>3</sup> Ibid. p. 232.

esse fato. Com isso o tema do bem comum recobrou atualidade em grau elevado. Ao mesmo tempo esses problemas foram e são repetidamente objeto de reflexões da filosofia social acerca do entendimento de bem comum.

### **1. Sobre o desenvolvimento do conceito do bem comum, entre sua definição material e procedimental**

O conceito do bem comum (em latim *bonum commune*; em inglês *common good*) e suas variantes (entre outras, bem coletivo, utilidade social, utilidade pública) vem evoluindo há praticamente dois mil e quinhentos anos. Em termos de história de ideias, suas raízes remontam à *polis* grega de Aristóteles, na qual estava estreitamente ligado à ideia da justiça, assim como, posteriormente, em São Tomás de Aquino, principalmente. De importância decisiva para a teoria do bem comum deste último é o ancoramento do *bonum commune* secular, político, no *summum bonum* que se refere a uma ordem transcendente, e o perfil caracteristicamente jusnaturalista por meio da fundamentação da ética e do direito, que se refere à essência do ser humano (*natura humana*)<sup>4</sup>.

Ao longo da Idade Média e até o início da Idade Moderna este entendimento sofre um deslocamento em virtude da pretensão de poder absolutista do príncipe<sup>5</sup>. Assim o bordão “razão de Estado”, para citar um exemplo, produz no longo prazo a representação mental de um bem comum “de cima para baixo, isto é, de um monopólio de definição do soberano com referência à utilidade pública.

Na contracorrente dessa concepção atua o liberalismo, que emerge na segunda metade do século XVIII. Com a ênfase nos direitos individuais, na dignidade e liberdade do indivíduo, crescente no decurso do Iluminismo, o conceito do bem comum perde toda e qualquer evidência per se, ao passo que a ideia do bem-estar individual ganha em importância. São considerados críticos mais importantes dessa época Adam Smith (em perspectiva econômica) e Immanuel Kant (em perspectiva política).

O emprego do conceito de bem comum passou a ser evitado, o mais tardar, depois de seu abuso ideologicamente motivado pelos Estados totalitários do século passado, parecendo existir durante muito tempo apenas na Doutrina Social Católica, para a qual o princípio do bem comum se revestiu desde os seus primórdios no século XIX de central importância, de modo que tanto na divulgação da doutrina social da Igreja quanto em diversos representantes da Doutrina Social Católica encontramos uma discussão extraordinariamente intensa do conceito de bem comum, que, em relação a seu conteúdo é amplamente tributária da tradição do pensamento da Antiguidade e Idade Média, sobretudo de São Tomás de Aquino. Mas a ética social contemporânea parece atribuir nas suas diferentes versões uma importância muito inferior ao conceito do bem comum; com frequência, o bem comum não é mencionado como princípio autônomo, mas antes subsumido ao princípio da solidariedade<sup>6</sup>. Por trás disso está também a problemática de poder determinar, num mundo cada vez mais individualizado, uma definição material e de conteúdo para este conceito.

<sup>4</sup> Cf. *Summa theologiae I-II*.

<sup>5</sup> Cf. Anzenbacher (2008).

<sup>6</sup> Cf. a respeito a sistemática em Anzenbacher (1997), Korff & Baumgartner (1999).

Em contrapartida, o conceito de bem comum parece entrar novamente em moda em diversos contextos extrateológicos. E desde o debate entre liberais e comunitaristas do início da década de 1980 voltou a constar também do discurso acadêmico, onde uma linha evolutiva foi se afastando da compreensão procedimentalista em direção a uma compreensão material, que, no entanto, não pode ser confundida com uma concepção substancialista, que supõe a existência de um bem-estar objetivo e mesmo trans-histórico da coletividade<sup>7</sup>.

## 2. Estrutura e conteúdo: o bem comum na relação entre pessoa, sociedade e Estado

### a) Diferenciações semânticas

(1) Na sua definição clássica, o bem comum é compreendido como quintessência dos meios e oportunidades a serem disponibilizados na cooperação social, para que “os indivíduos, as famílias e os grupos sociais” possam adquirir seus próprios valores e atingir seus próprios objetivos “com maior plenitude e rapidez”<sup>8</sup>. Aqui não se trata apenas do aperfeiçoamento do indivíduo, mas também do aperfeiçoamento de grupos sociais distintos. Além disso é significativo que o bem comum não inclui a soma de *todos* os valores, mas apenas a soma daqueles valores, que sejam pré-requisito para a possibilidade de todos realizarem os *seus* valores. Isso se refere sobretudo a estruturas, instituições e sistemas sociais. O bem comum é definido aqui como valor a serviço (Oswald von Nell-Breuning); fala-se de um conceito instrumental de bem comum (Arno Anzenbacher). Com isso o bem comum está a serviço da pessoa humana: “De acordo com o princípio supremo dessa doutrina [isto é, da doutrina social da Igreja - nota da autora], o ser humano deve ser o portador, o criador e o fim de todas as instituições sociais.” (MM 219)

(2) À diferença desse conceito “exclusivo” de bem comum, existe o conceito “inclusivo”, que formula o bem comum como objetivo da sociedade, desde que represente uma grandeza autônoma. Esse conceito de bem comum fundamenta a finalidade [“*Dass*”] da sociedade em geral. Bem comum designa “o valor ou a quintessência de valores, a ser realizado pela atuação conjunta de todos os membros, ou, o que do ponto de vista fatural é idêntico, o *bem comum a todos*”<sup>9</sup>, “isto é, o bem pessoal de todos os membros da sociedade, desde que possa ser aspirado apenas no regime da cooperação social”<sup>10</sup>. Aqui o bem comum possui um caráter de valor em si mesmo. Mas isso não significa que o bem comum “represente um bem que de uma ou outra maneira pare livremente”<sup>11</sup> e exista de forma independente dos membros da sociedade, mas inclui o fato das pessoas serem um fim em si. Assim o bem comum é, no sentido rigoroso do termo, um bem “personalista”, “aceito e aspirado por todos os membros da formação social como valioso para eles [...], que em última instância significa um enriquecimento, um aperfeiçoamento ou um aumento do valor de todos os membros da estrutura social”<sup>12</sup>. Para distinguir o bem comum [“*Gemeinwohl*”] como valor-fim do bem comum enquanto valor a serviço, o bem comum como valor-fim com frequência é

<sup>7</sup> Cf. Herfried Münkler. *Gute Politik in der modernen Gesellschaft*, in: Fabricius-Brand, Margarete & Börner, Bertram (edd.). 4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag. Dokumentation. Baden-Baden, 1996, pp.15-30.

<sup>8</sup> GS 74; cf. também GS 26, DH 6, bem como já MM 65, PT 58.

<sup>9</sup> Oswald von Nell-Breuning. *Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre*. Viena, 1980, p. 35.

<sup>10</sup> Anzenbacher (1997), p. 201.

<sup>11</sup> Oswald von Nell-Breuning. *Verbete Gemeingut, Gemeinwohl*, in: Nell-Breuning Oswald von & Sacher, Hermann (edd.). *Wörterbuch der Politik (Zur Christlichen Gesellschaftslehre, Bd. 1)*. 2ª ed. Freiburg im Breisgau, 1954, col. 51-58, esta citação na col. 52.

<sup>12</sup> *Ibid.*

denominado *bem comum* [“Gemeingut”], embora ambos sejam inseparáveis. Nesse sentido Gustav Gundlach compreende por bem comum “tanto um estado quanto todas as medidas exteriores na vida social, que visam a realização, preservação e melhoria desse estado”<sup>13</sup>.

Nesse contexto deve-se localizar também a regra do primado do bem comum sobre o bem individual, encontrada sobretudo na tradição, embora esse primado somente se aplique “à medida que o ser humano esteja comprometido como membro a uma determinada estrutura social”<sup>14</sup>, assim, por exemplo, na condição de funcionário de uma empresa, de cidadão em relação ao Estado etc. Em última instância, tal regra somente remanesce adequadamente compreensível ao submeter-se ao princípio supremo da centralidade da pessoa humana. Mas isso de modo algum significa uma funcionalização do indivíduo; mostra, muito pelo contrário, que interesses particulares e específicos devem ceder lugar ao bem da sociedade como um todo. Se o pronunciamento conjunto das duas igrejas sobre assuntos sociais de 1997, intitulado *Por um futuro em solidariedade e justiça*, quando se refere ao perigo de interesses particulares de grupos impedirem o desenvolvimento de uma ordem econômica social, ecológica e globalmente justa, exige o primado absoluto do bem comum em todos assuntos pertinentes ao bem comum nacional e global, mostrando claramente a atualidade dessa regra (cf. n° 2, 12, 23, 237-242).

#### *b) Autoridade do bem comum e Estado*

Um elemento estrutural central do bem comum enquanto valor a serviço resulta de uma experiência antropológica: por um lado, os membros da coletividade aceitam no plano teórico os objetivos e valores comuns; por outro, sempre procuram subtrair-se às suas consequências práticas - e isso tanto mais, quanto mais pluralista em termos de visão de mundo e numericamente mais extensa se torna uma sociedade: está, pois, em jogo a necessidade de uma autoridade do bem comum, com poder vinculante em última instância que zele pela observância e realização desse bem comum. Em princípio, tal necessidade certamente vale para toda e qualquer estrutura social, mas em regra o conceito do bem comum está concentrado na sociedade, no seu bem coletivo e no Estado enquanto autoridade correspondente para garantir o bem comum. A unidade de uma sociedade como pressuposto do desenvolvimento dos seus membros somente é possível, quando existe um princípio supremo vinculante da unidade dessa sociedade. Por conseguinte, a autoridade garantidora do bem comum ou estatal consiste no “direito de encaminhar uma sociedade rumo ao bem comum” (Johannes Messner) e, simultaneamente, no poder necessário para impor o bem comum contra indivíduos ou grupos conflitantes. Visto nessa acepção, o Estado é servo da sociedade, encarregado precisamente da execução dessa tarefa de realização do bem comum.

De acordo com a encíclica social *Centesimus annus* de 1991, a constituição da autoridade garantidora do bem comum só pode efetuar-se em retrovinculação a um *ethos*, que obriga tanto a sociedade quanto todos os cidadãos e assenta na verdade transcendente do ser humano, sem a qual persiste o risco da imposição de interesses individuais e do triunfo da violência (cf. CA 44).

<sup>13</sup> Gustav Gundlach. *Verbete Gemeinwohl*, in: Görres-Gesellschaft (ed.). *Staatslexikon*, vol. 3, 6ª ed.. Freiburg im Breisgau, 1959, col. 737-740, esta citação na col. 737.

<sup>14</sup> Joseph Höffner. *Christliche Gesellschaftslehre*, ed., atualizado e complementado por Lothar Roos. Kevelaer, 1997 (1962), p. 54.

Essa preocupação estatal pelo bem comum deve estar fundamentada e pormenorizada em uma ordem comprometida com o Estado Democrático de Direito, consubstanciada em uma constituição correspondente. Na busca desse objetivo, competem ao Estado três tarefas: (1) produção de uma ordem jurídica vinculante para todos, que deve referir-se, conforme a compreensão do ser humano como pessoa e do bem comum, em última instância aos elementos universalmente válidos ou, dito em outros termos, não pode conter nada que os contradiga; (2) garantia desse espaço jurídico da sociedade organizada no Estado e proteção desse espaço contra ameaças internas e externas, carecendo o Estado para tal fim do poder de Estado, isto é, do poder militar e policial; (3) tomada de medidas próprias de um Estado social, necessárias para assegurar o bem-estar material de todos os membros do Estado. Assim o direito, o poder e o bem-estar são os elementos fundamentais do bem comum enquanto valor a serviço.

Embora o Estado seja a instituição central da implementação da ideia do bem comum, ele é cada vez menos o responsável único por esse objetivo. Em medida crescente as organizações não-estatais, sociais no plano intermediário (sociedade civil) também são responsáveis por ele.

### c) Conteúdos constitutivos

Com vistas ao bem comum como valor-fim a seguinte noção evidencia ter central importância: por um lado predomina nas reflexões contemporâneas a convicção amplamente difundida, de que sob as condições do pensamento da Idade Moderna e com vistas a sociedades pluralistas e individualizadas não mais é possível desenvolver qualquer noção da vida boa ou bem-sucedida, cujo conteúdo possa ser especificado, que seja comum e universalmente vinculante e à qual tanto a sociedade politicamente organizada quanto o indivíduo estejam vinculados. Por outro lado, articula-se no discurso do bem comum a descoberta, hoje de extrema atualidade, de que o convívio humano em sociedade só pode ser bem sucedido, quando há ao menos consenso mínimo com vistas a determinados fundamentos imprescindíveis do convívio dos membros de uma sociedade, em relação a valores. Justamente para a mediação entre as questões de justiça e da vida boa, que se coloca como tarefa em meio a essa tensão, é de interesse geral que o *ethos* dos direitos humanos, considerado projeto ético por excelência da modernidade, se deve às correspondentes opções fundadoras da tradição judaico-cristã, quer dizer, à noção do homem feito à imagem de Deus (*imago Dei*) e da “liberdade dos filhos de Deus”<sup>15</sup>. Ora, se essa estrutura fundamentadora desaparece progressivamente, conforme sugere a teoria da modernidade, o próprio projeto da modernidade se vê ameaçado de extinção em sua integralidade<sup>16</sup>. Isso significa: 1. Com sua ênfase genuína na dignidade humana enquanto valor fundamental, a ética social cristã deve prestar uma contribuição decisiva, específica e imprescindível à determinação do bem comum de toda a sociedade. 2. O discurso do bem comum como valor-fim não significa de modo algum a fixação em uma compreensão estática, integral e essencialista da sociedade e do seu bem comum. Importa tão-somente mostrar que o convívio social não pode concretizar-se sem esse recurso ao menos implícito a um consenso básico quanto à pergunta pelo porquê da sociedade e pelo seu objetivo precípua.

<sup>15</sup> Cf. Anzenbacher (1997), pp. 29 e 93.

<sup>16</sup> Cf. *ibid.*

Vinculados de modo superlativamente estreito ao valor-fim da dignidade humana, os direitos e deveres dos seres humanos constituem elementos fundamentais e imprescindíveis do bem comum. Às instituições como a família, o Estado e a propriedade, denominadas na doutrina social clássica elementos constitutivos do bem comum, compete justamente com vistas à sua relevância para a garantia da existência e integridade moral do ser humano um significado igualmente constitutivo e permanente, embora a sua expressão possa diferir muito quanto ao contexto.

Tal recurso à dignidade humana confere ao bem comum uma determinação imprescindível, embora de longe ainda insuficiente. Muito pelo contrário, são em cada caso decisivos - sobretudo com vistas à sua compreensão como valor a serviço - aspectos específicos de cada sociedade, mormente os aspectos culturais e históricos organicamente surgidos, que também pertencem ao bem comum da respectiva coletividade nacional. Diante da globalização crescente e da articulação em redes mundiais, mas também diante dos problemas comuns referentes à paz, segurança e sobrevivência econômica e ecológica, emerge adicionalmente na atualidade com urgência crescente, com vistas ao objetivo da garantia da vida humana, a necessidade de uma compreensão de bem comum, que inclua os aspectos internacionais e globais. Um bem comum, que seja universal e referido à humanidade, coincide cada vez mais necessariamente com o desenvolvimento da ideia do bem comum, que corresponde à realidade atual; já desde a encíclica social *Mater et magistra* de João XXIII (1961) esta é uma das exigências da Doutrina Social Católica. Com isso, no entanto, o bem comum expresso no Estado de modo algum se torna supérfluo; referido à humanidade, ele não pode ser realizado contra ou sem o bem comum dos Estados individuais. Os grandes problemas futuros da comunidade dos povos - a preservação da paz e segurança, a realização efetiva dos direitos humanos para cada pessoa, o combate à fome e às doenças, ao terrorismo e fanatismo, a preocupação com a ecologia planetária e evolução sócio-econômica do mundo - só podem ser solucionados por uma comunidade intacta dos povos, cujos membros tenham consciência da sua história e da sua peculiaridade.

#### *d) O senso comum*

Uma ética social cristã, que considere de acordo com a sua tradição tanto os aspectos de ética das estruturas quanto os aspectos de ética das virtudes, inclui em sua determinação do conceito de bem comum como elemento constitutivo o “senso comum” enquanto postura orientada segundo o bem comum e ajustada às suas exigências. Tal postura consiste basicamente na aceitação e no tratamento zeloso de todos aqueles valores e bens, que dizem respeito ao conteúdo do bem comum e às instituições necessárias à sua garantia. Tal senso comum se torna concreto, para citar um exemplo, quando pessoas se engajam (voluntariamente ou no cumprimento do espírito de cidadania) pela sociedade, sem perguntar pelo que o Estado pode fazer por elas, mas pelo que elas podem fazer pelo Estado ou pela sociedade, onde, com seus atos criam a sensação de comunidade, transformando assim a sociedade em assunto do seu próprio interesse. Para a formação de tal senso comum, as famílias, mas também as escolas, igrejas e outros grupos sociais como os partidos etc. desempenham função relevante com vistas à educação de valores.

Na atualidade, tal ênfase no senso comum ainda ganha apoio de uma perspectiva político-filosófica inteiramente distinta: assim os comunitaristas colocam, diante da crise da sociedade liberal, cujos “ativos de um senso comum herdado da tradição, do qual a sociedade pôde

nutrir-se durante séculos a fio, evidenciam claros sinais de esgotamento”<sup>17</sup>, no centro das suas reflexões a “orientação para uma evocação político-filosófica da realidade do consenso básico, que forma o fundamento necessário de sociedades pluralistas”<sup>18</sup>. Enfatizam a crescente importância das comunidades e dos agrupamentos individuais enquanto lugares de formação da identidade e com isso também de formação e transmissão do *ethos*. Estreitamente conexa, a teoria da sociedade civil<sup>19</sup> implica o apelo à sensibilidade e consciência morais dos cidadãos, à sua civilidade e senso de cidadania. Num sentido muito genérico isso se refere ao orgulho cidadão, à tolerância, à participação, ao comportamento civilizado, à coragem cidadã [“Zivilcourage”], isto é, às correspondentes virtudes “burguesas”, sem as quais a realização do bem comum não é possível.

### 3. Concreções: bem comum versus interesses grupais?

Na discussão política atual faz-se referência ao bem comum sobretudo quando importa rejeitar egoísmos grupais efetivos ou supostos em nome do bem comum. Assim, para citar um exemplo, a acusação, sempre repetida em negociações de contratos coletivos de trabalho, de que as reivindicações salariais dos sindicatos sejam irresponsáveis do ponto de vista macroeconômico e com isso nocivas para o bem comum, já adquiriu foros de “classicidade”. Mais recentemente as greves de algumas categorias ou grupos profissionais (pilotos [Sindicato Cockpit], Médicos [Federação de Marburg], condutores de locomotivas [GdL]) com suas reivindicações salariais à primeira vista extraordinariamente elevadas reavivaram essa discussão em torno da autonomia na negociação de contratos coletivos de trabalho e bem comum.

De fato, os acordos coletivos de trabalho sempre produzem efeitos na sociedade como um todo, muito além do círculo das partes contratantes e dos seus respectivos membros. Mas como as partes contratantes envolvidas primariamente consideram os interesses de seus representados, é possível que ocorra uma colisão dos interesses destes grupos com os do bem comum. Neste caso, quando se trata de interesses legítimos do bem comum, é dever do Estado, primariamente do Legislativo, impor barreiras às partes envolvidas em acordos coletivos de trabalho. Aqui, porém, ao considerar uma “barreira da barreiras”, devemos lembrar que a autonomia na negociação de acordos coletivos de trabalho, se considerarmos o contexto da sua gênese, “é decorrente da economia de mercado” e de modo algum é filho ilegítimo do socialismo. “O contrato coletivo de trabalho não eliminou, mas impôs a autonomia privada no mercado de trabalho, pois somente o poder unificado de negociação e o poder de combate dos trabalhadores sindicalizados forneceu o contrapeso imprescindível para fazer face ao poder econômico nas negociações de salários e condições de trabalho.”<sup>20</sup> E justamente, para poder garantir o bem comum – o que inclui essencialmente o desenvolvimento da liberdade e da autonomia de cada um – é necessário ter o instrumento da autonomia nas negociações de acordos coletivos de trabalho, e isso continua válido até os dias de hoje dado o persistente desequilíbrio econômico entre as partes envolvidas nestes acordos.

<sup>17</sup> Helmut Dubiel. *Von welchen Ressourcen leben wir?* In: Teufel, Erwin (ed.). *Was hält die moderne Gesellschaft zusammen?* Frankfurt am Main, 1996, pp. 79-88, esta citação na p. 79.

<sup>18</sup> Walter Reese-Schäfer. *Was ist Kommunitarismus?* Frankfurt am Main, 1994, p. 10.

<sup>19</sup> Cf. Nothelle-Wildfeuer (1999).

<sup>20</sup> Arnd Küppers. *Gerechtigkeit in der modernen Arbeitsgesellschaft und Tarifautonomie* (Abhandlungen zur Sozialethik, vol. 50). Paderborn et al., 2008, p. 472.

## II. Solidariedade

Hoje praticamente inexistente um debate político atual ou mesmo qualquer contribuição à necessidade urgente de reformulação do Estado de Bem-Estar Social, como também inexistente qualquer reflexão sobre a reavaliação da importância do engajamento voluntário ou cidadão, sem que se remeta à importância da solidariedade. Se, porém, examinarmos esse conceito mais detidamente, salta aos olhos que solidariedade tornou-se um “conceito-contêiner”, de certo modo preenchido a bel-prazer conforme a intenção e o contexto. Assim sendo, torna-se muito importante analisar mais detidamente a solidariedade como princípio social, tal como ganhou relevância no contexto da Doutrina Social Católica.

### 1. Sobre a história do conceito de solidariedade<sup>21</sup>

Do ponto de vista etimológico, o conceito de solidariedade deita raízes na linguagem jurídica romana (v. a palavra latina *solidum*). Do ponto de vista semântico, pode, desde que tomado em sentido lato, reportar-se já à concepção republicana de Aristóteles, segundo o qual a coesão e permanência da *polis* assentam na moral social, isto é, na virtude da amizade entre os cidadãos livres.

O Antigo Testamento também contém uma pletera de nexos sociais, referentes aos direitos e deveres diante dos pobres, forasteiros e oprimidos. Uma dimensão importante da antropologia do Antigo Testamento apresenta-se precisamente nos vínculos solidários entre as formas societárias da família, do clã, da tribo e do povo. No Novo Testamento a solidariedade surge com fundamento na fé e na vida a partir da fé. Aqui a generalização sem par da ideia da solidariedade no modelo de uma *caritas* radicalizada até a ideia do amor ao inimigo é em última análise fundamentada na soteriologia: “Todos que confessam ser seguidores do mediador eleito por Deus, tornam-se solidários com ele na salvação; com isso se supera ao mesmo tempo a solidariedade com Adão na maldição lançada contra ele por Deus.”<sup>22</sup> Em última instância toda e qualquer solidariedade no plano humano é superada pela realização mais perfeita da solidariedade em Jesus Cristo enquanto mediador da salvação entre Deus e os homens. Na história da Europa cristã (medieval e do início da Idade Moderna) o conceito de *solidariedade* praticamente não aparece, mas os espaços de vida e as estruturas, sobretudo as instituições para os pobres, enfermos e viajantes são configuradas em ampla medida conforme as exigências da solidariedade e do amor cristão ao próximo<sup>23</sup>.

O conceito de solidariedade adquiriu seus contornos mais específicos somente na Idade Moderna. Podemos afirmar até que ele é, nos seus contornos atuais, uma reação à evolução da modernidade. Um papel central na definição dos contornos do conceito de solidariedade foi desempenhado pela desagregação da sociedade estamental medieval e pelo surgimento de uma ordem econômica e social liberal. A autonomia do sujeito moral, proclamada pela filosofia iluminista, fez com que a importância de valores e tradições comunitárias ocupassem o segundo plano na consciência da esfera pública. Em consequência os vínculos sociais às vezes foram interpretados apenas como relações contratuais racionais e que se cultuou, sobretudo na esfera econômica, em ampla medida o espírito de um individualismo brutal.

<sup>21</sup> Cf. sobre a história das ideias as explicações mais extensas em Nothelle-Wildfeuer & Küppers (2008a)

<sup>22</sup> Josef Scharbert. *Verbete Solidaritätsprinzip I. In der Schrift*, in: LThK, vol. 9. 2ª ed. Freiburg im Breisgau, 1964, col. 864 ss., esta citação na col. 865.

<sup>23</sup> Cf. Anton Rauscher. *Grundlegung und Begriffsgeschichte des Solidaritätsprinzips*, in: Id. (ed.). *Die soziale Dimension menschlichen Lebens*, vol. 4. Sankt Ottilien, 1995, pp. 1-17, esta citação na p. 6.



Nesse contexto, o conceito de solidariedade forma-se por um lado na “resistência” a esse espírito individualista e suas consequências: no contexto da Revolução Francesa, para citar um exemplo, o conceito de *solidarité* é usado cada vez mais como sinônimo de *fraternité*, palavra de ordem da revolução, referindo-se ao desenvolvimento, promovido pelo ideário das reformas sociais, da antiga *ajuda* aos pobres em direção a um novo *direito* ao apoio. P. Leroux, filósofo francês e aluno de Saint-Simon, denominado socialista cristão, introduz esse conceito no século XIX na sua nova acepção ética de modo explícito na sua filosofia, diferenciando-se claramente da caridade e piedade cristãs, quando menciona a solidariedade recíproca entre os homens.

No discurso atual a evolução da modernidade em direção a uma cultura, na qual se atribui valor máximo à autonomia do indivíduo, é avaliada como problemática, pois nesse paradigma a idéia da solidariedade só poderia encaixar-se com dificuldade, ao que tudo indica, uma vez que ela só poderia ser explicitada teoricamente, onde a idéia do indivíduo autônomo *não* constituísse o único valor relevante, mas a vinculação essencial entre as pessoas enquanto indivíduos autônomos, a sua estrutura fundamental de pessoas e a conseqüente inserção nas estruturas sociais fossem um pressuposto imprescindível de toda e qualquer teorização<sup>24</sup>. Tal estrutura encontra-se essencialmente no contexto da antropologia cristã, segundo a qual a dimensão social da pessoalidade integra com a mesma importância da dimensão individual a destinação do ser humano, tornando a partir disso a solidariedade possível e necessária. Foi o jesuíta e economista H. Pesch que concebeu no fim do século XIX, respectivamente no início do século XX, com base nessa vinculação solidária entre todos os seres humanos e Deus, o solidarismo como sistema social - distanciando-se com isso tanto do sistema individualista quanto do sistema coletivista.

Por outro lado o empenho em situar a idéia da solidariedade não na resistência contra ela, mas *em meio* a essa evolução, é uma reação positiva à evolução da modernidade. Nesse contexto deve ser mencionado o enfoque do sociólogo francês Émile Durkheim, com sua distinção entre solidariedade “mecânica” e “orgânica”. Esta última, surgida apenas com a diferenciação e divisão do trabalho da Idade Moderna, nutrir-se-ia da individualidade dos seres humanos; evidenciaria a possibilidade positiva do nexos de uma individualidade crescente e do simultâneo aumento da solidariedade<sup>25</sup>. Na discussão teórica atual afirma-se similarmente, que a autonomia do indivíduo e a sua capacitação à vida organizada por ele mesmo somente brotaria da solidariedade, mais precisamente do reconhecimento jurídico, da estima social e da dispensa de cuidados por parte de outros<sup>26</sup>. Similarmente Axel Honneth<sup>27</sup> formula a importância da solidariedade no contexto do seu enfoque sócio-filosófico radicado no conceito do reconhecimento.

No plano da ação política concreta diversos movimentos sociais, mormente de tendência cristã-social, empenharam-se intensamente em angariar amplo reconhecimento para a idéia da solidariedade. No século XX o conceito foi reivindicado sobretudo pelos movimentos

<sup>24</sup> Cf. Kurt Bayertz. *Die Solidarität und die Schwierigkeiten ihrer Begründung*, in: Orsi, Giuseppe (ed.). *Solidarität = Rechtsphilosophische Hefte*, vol. 4). Frankfurt am Main, 1995, pp. 9-16, esta citação p. 9.

<sup>25</sup> Cf. Émile Durkheim. *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*. Tradução de Ludwig Schmidts. 2ª ed. Frankfurt am Main, 1988, p. 82.

<sup>26</sup> Cf. Günter Frankenberg. *Solidarität in einer „Gesellschaft der Individuen“? Stichworte zur Zivilisierung des Sozialstaates*, in: Id. (ed.). *Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft*. Frankfurt am Main, 1994, pp. 210-223; Rainer Zoll. *Was ist Solidarität heute?* Frankfurt am Main, 2000, pp. 199 ss.

<sup>27</sup> Cf. Axel Honneth. *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt am Main, 2003, pp. 148-211.

socialistas e comunistas no sentido da solidariedade proletária internacional. O descrédito dessa idéia diante das reais relações de opressão nos países do Leste Europeu depois da 2ª Guerra Mundial só foi rompido pela fundação do sindicato oposicionista Solidariedade (Solidarnosc) em 1980 na Polônia, que reabilitou politicamente o conceito de solidariedade. No início do século XXI os mais distintos grupos imagináveis da sociedade civil reivindicam diante das ameaças globais a idéia da solidariedade e servem-se dela como motivação dos seus objetivos distintos.

No contexto da Doutrina Social Católica a idéia da solidariedade desempenha desde o seu surgimento um papel especial. Justamente no contexto cristão-social esse princípio da solidariedade não se refere a um apelo meramente exterior à solicitude e bondade ou a uma atitude apenas externa. A solidariedade constitui um dos três princípios ordenadores centrais da ética social.

## 2. Estrutura e conteúdo: pessoalidade e universalidade

### a) Ordenamento em direção à pessoa

Em termos filosóficos, o princípio social da solidariedade parte da pessoalidade do ser humano e da igualdade e equivalência essencial de todos os seres humanos, dela resultantes. Em termos teológicos, ele parte da dignidade do ser humano em virtude da sua semelhança à imagem de Deus, não obstante sua simultânea desigualdade real. O ponto de partida é a dimensão social dessa pessoalidade humana, isto é, o fato dos seres humanos serem reciprocamente referidos uns aos outros e à sociedade como um todo, do que resulta simultaneamente a obrigação recíproca ao convívio [“Mit-Sein”, literalmente: ser com], ao respeito recíproco da dignidade humana. É justamente a solidariedade que desenvolve essa pessoalidade na direção da sua plenitude. Oswald von Nell-Breuning cunhou para tanto a seguinte definição, que já passou a ser uma característica da Doutrina Social Católica clássica: “Designamos ‘enredamento *conjunto*’ o fato efetivo, de que o bem-estar individual e o bem comum estão enredados; denominamos ‘*responsabilidade* com relação ao bem comum’ o enunciado normativo, de que os membros e a totalidade são responsáveis uns pelos outros”<sup>28</sup> Jürgen Habermas descreve o mesmo fenômeno na sua terminologia: “Normas morais não podem proteger uma coisa sem proteger outra: os mesmos direitos e as mesmas liberdades do indivíduo não existem sem o bem-estar do próximo e da coletividade, à qual os indivíduos pertencem.”<sup>29</sup>

Em seu projeto do solidarismo elaborado ao final do século XIX o jesuíta Heinrich Pesch colocou esse princípio como centro e fundamento da compreensão da sociedade na Doutrina Social Católica. Com isso retomou o enfoque de filósofos sociais e políticos franceses (Charles Gide e outros), que tinham analisado as conseqüências sociais da industrialização e do capitalismo e queriam reconciliar o individualismo com o socialismo. Ao esboçar o solidarismo, Pesch quis equilibrar o bem comum e o bem-estar do indivíduo, as tarefas e limitações de intervenções estatais<sup>30</sup>. Ao lado de Oswald von Nell-Breuning foi sobretudo Gustav Gundlach quem empenhou-se por um aprofundamento desse enfoque. A compreensão

<sup>28</sup> Nell-Breuning. *Gerechtigkeit und Freiheit*, op. cit., p. 47.

<sup>29</sup> Jürgen Habermas. *Gerechtigkeit und Solidarität. Eine Stellungnahme zur Diskussion über „Stufe 6“*, in: Edelstein, W. & Nunner-Winkler, G. (edd.). *Zur Bestimmung der Moral. Philosophische und sozialwissenschaftliche Beiträge zur Moralforschung*. Frankfurt am Main, 1986, pp. 291-318, esta citação p. 311.

<sup>30</sup> Cf. Baumgartner (2000), p. 708.

da pessoa e da sociedade, subjacente ao solidarismo enquanto sistema social, aparece com muita clareza na sua discussão com o dominicano Eberhard Welty<sup>31</sup>. Enquanto este fundamenta a disposição social e a *possibilitação* da comunidade na individualidade do ser humano e com isso vê a sociedade como uma complementação do indivíduo, Gundlach afirma que a “disposição social” principiaria constitutivamente na personalidade do ser humano; em consequência disso, já não falta mais nada à pessoa enquanto imagem de Deus.

Em última instância a denominação *solidarismo* não logrou impor-se como sinônimo da *Doutrina Social Cristã*<sup>32</sup>.

Ao passo que a doutrina social clássica define o princípio da solidariedade como princípio de ser e dever-ser (Nell-Breuning) ou como princípio ôntico e ético (Höffner), a nova ética social cristã busca evitar o risco conexo do mal-entendido como falácia naturalista e deriva o princípio da solidariedade da sua “orientação em direção do ser humano como pessoa”<sup>33</sup>.

#### b) *Ligação com o bem comum*

O princípio da solidariedade não se refere apenas a uma ação conjunta com outras pessoas, mas essencialmente à orientação em direção ao bem-estar da sociedade como um todo, do bem comum. Assim João Paulo II define na sua encíclica social *Sollicitudo rei socialis* de 1987, que é um repositório central de definições do conceito da solidariedade em termos de ética eclesial-social, a solidariedade como “a *decisão firme e permanente* de empenhar-se pelo ‘bem comum’, isto é, pelo bem-estar de todos e de qualquer pessoa, pois somos responsáveis *todos por todos*” (SRS 38, 6). A solidariedade refere-se, portanto, à “vontade motivada por pressupostos comuns, de fazer o que se deve aos outros”<sup>34</sup>.

Provavelmente não é mero acaso que essa definição de solidariedade revele ressonâncias nitidamente audíveis da definição clássica da justiça enquanto postura permanente, co-sustentada pela vontade e ao mesmo tempo determinada pela razão, de dar a cada um o que é seu. O exercício da solidariedade significa, por conseguinte, o dever assentado na condição de ser um ser humano, de realizar a justiça, mediante retroreferência a uma totalidade previamente dada como fim (bem comum). Assim uma determinação conteudística adequada só é possível nessa vinculação inseparável do conceito de solidariedade enquanto instrumento com o conceito da justiça (social) enquanto fim. Mencionemos aqui ao menos o fato dessa retrovinculação ao bem comum implicar também a dimensão da sustentabilidade, mais especificamente a “exigência de uma solidariedade mundial e transgeracional”<sup>35</sup>, que também tematiza a criação em sua totalidade.

Disso resulta um critério essencial à validade universal do princípio da solidariedade: objetivos formulados de modo solidário podem ser particulares e diferir muito na sua qualidade moral-ética. Tanto a associação dos criadores de pombos quanto o bando criminoso

<sup>31</sup> Cf. Johannes Schwarte. *Gustav Gundlach S.J. (1892-1963). Maßgeblicher Repräsentant der katholischen Soziallehre während der Pontifikate Pius' XI. Und Pius' XII.* (Abhandlungen zur Sozialethik, vol. 9). Paderborn, 1975, especialmente pp. 347-349.

<sup>32</sup> Cf. Höffner. *Christliche Gesellschaftslehre*, op. cit. p. 48.

<sup>33</sup> Alois Baumgartner & Wilhelm Korff (1999), p. 232.

<sup>34</sup> Wilhelm Korff & Alois Baumgartner. *Kommentar zu Solidarität - die Antwort auf das Elend in der heutigen Welt. Enzyklika Sollicitudo rei socialis Papst Johannes Pauls II.* Freiburg im Breisgau, 198, pp. 105-138, esta citação p. 129.

<sup>35</sup> Vogt (2001), p. 154.

contam com a solidariedade dos seus membros. A solidariedade na família e no círculo de amigos é exigida tanto quanto a solidariedade com os desempregados, os perdedores da globalização etc. Essas solidariedades parciais desempenham um papel perfeitamente positivo para o funcionamento da sociedade, mas a totalidade da sociedade e o seu bem-estar não podem sair do foco, mas devem até ser o critério decisivo por excelência, para que se possa efetuar uma ponderação das conseqüências positivas e dos efeitos colaterais negativos das solidariedades parciais em caso de conflito. Somente sob essa premissa da referência ao bem comum a "solidariedade se torna reconhecível como princípio social universal, que reivindica uma vigência estruturalmente ilimitada, pois se a dignidade humana assenta na pessoalidade e a referência social faz parte da natureza dessa pessoalidade, isso envolve necessariamente solidariedade com tudo o que tem semblante humano."<sup>36</sup>

Diante desse pano de fundo importa analisar o discurso da "opção preferencial pelos pobres" na sua relação com a idéia da solidariedade. Ambas não são idênticas. A doutrina social da Igreja vê na opção pelos pobres - um termo, cujas raízes estão na Teologia da Libertação latinoamericana - um compromisso social para retratar o amor de Deus aos seres humanos, hominizado em Jesus, e sua solidariedade com os seres humanos em favor dos seres humanos na imitação de Cristo. Isso conduz a uma perspectiva específica, direcionada aos pobres e excluídos, e objetiva superar exclusões e fazer participar todas as pessoas da vida social. No entanto, o significado da formulação "preferencial" fica claro justamente diante do fundo da validade universal do princípio da solidariedade: não se trata de uma opção exclusiva ou excludente, não se trata da parcialidade em favor dos pobres *contra* os ricos, mas de parcialidade *em favor* do ser humano, em favor da dignidade de cada pessoa e de todas as pessoas. Disso resulta em última instância a necessidade de classificar a solidariedade no contexto da validade universal da dignidade humana, pois "1. toda forma de solidarização, que assenta na simultânea desconsideração da pretensão de validade universal da dignidade humana, é condenável em termos de ética [...], 2. toda forma de solidarização que só considera efetivamente a pretensão da dignidade humana com vistas ao próprio grupo e aos seus objetivos, remanesce deficitária em termos de ética."<sup>37</sup>

No entanto, solidariedade também não significa genericamente "fraternidade universal" no sentido de "Abraçai-vos, milhões". Muito pelo contrário, a solidariedade, que corresponde ao evangelho, deve "num primeiro momento [ser praticada] diante dos que buscam os direitos humanos, não diante dos que os violam"<sup>38</sup>. Por conseguinte, toda e qualquer forma de solidarização, que desconsidera a referência a justiça, torna-se deficitária também em termos de ética.

### c) A dupla orientação

O empenho pela realização da dimensão normativa da solidariedade implica duas direções: por um lado, uma orientação vertical, quer dizer, a responsabilidade dos influentes ou de uma instância superior pelos mais fracos. Aqui a condição necessária dessa solidariedade continua sendo, do ponto de vista do mais forte, a intenção de capacitar os mais fracos, com suas próprias competências, realizações e tesouros de humanidade e cultura, que do contrário perder-se-iam ou ao menos remanesceriam desconsiderados, para que possam prestar uma

<sup>36</sup> Baumgartner & Korff (1999), p. 238.

<sup>37</sup> Wilhelm Korff. *Zur naturrechtlichen Grundlegung der katholischen Soziallehre*, in: Baadte, Günter & Rauscher, Anton (edd.). *Christliche Gesellschaftslehre. Eine Ortsbestimmung*. Graz, 1989, pp. 11-52, esta citação p. 45.

<sup>38</sup> Dietmar Mieth. *Die neuen Tugenden. Ein ethischer Entwurf*. Düsseldorf, 1984, p. 92.

contribuição ao bem comum, assim como, do ponto de vista dos mais fracos, implica a disposição à contribuição autônoma.

Daí já fica visível a orientação horizontal da realização da idéia da solidariedade, a saber, a solidariedade entre os seres humanos e suas iniciativas de ajuda mútua. Com isso o princípio de solidariedade concebido desta forma implica simultaneamente a importância do princípio da subsidiariedade, exige e confirma por conseguinte a contribuição específica imprescindível de cada indivíduo em benefício da coletividade.<sup>39</sup>

Em última instância, esta integração dos dois princípios justifica-se pela dignidade humana subjacente a ambos. A verdadeira solidariedade somente é possível e vicejará onde as pessoas são encorajadas a assumirem efetivamente a parte que elas próprias podem assumir. "Toda e qualquer forma de solidarização, que compreende a pretensão universal da dignidade humana como exigência à equiparação conduz necessariamente à opressão da autonomia pessoal das pessoas e revela-se destarte como eticamente falha. [...] Toda e qualquer forma de solidarização, que objetiva o enfraquecimento ou a suspensão da função própria de estruturas solidárias menores e correlatas, paralisa e destrói suas próprias forças de crescimento<sup>40</sup>.

### 3. O Estado Social como concreção do princípio da solidariedade

O Estado Social deve ser mencionado como área central da concreção do princípio da solidariedade e da práxis social da solidariedade. É amplamente compreendido como solidariedade institucionalizada, organizada. Isso mostra que a solidariedade enquanto princípio social não aposta apenas na mero caráter voluntário, mas se manifesta também em correspondentes regulamentações jurídicas. Se, porem, o filósofo Wolfgang Kersting baseia seu enfoque liberal de legitimação do Estado Social exclusivamente na "solidariedade coletiva de uma comunidade política"<sup>41</sup>, distanciando-se claramente da exigência de um Estado Social por razões de justiça (distributiva), assume uma posição contrária à da ética social cristã, que percebe o objetivo do Estado Social na justiça social, compreendida como justiça da participação, e a solidariedade - na sua interação com os outros princípios sociais - o necessário instrumento da sua realização.

O desenvolvimento do Estado Social, que no limiar do século XXI encontra seu ápice em muitas democracias da Europa Ocidental através da ampliação de uma rede social extremamente complexa, chegou inequivocamente ao limite da sua financiabilidade. Ao mesmo tempo foram atingidos os limites da justificativa ética (e política) mostrando que uma fundamentação apenas na idéia da solidariedade não é suficiente, devendo o princípio da subsidiariedade ser igualmente considerado. Nos tempos já passados de crescimento irrestrito a garantia plena e vitalícia contra todos os riscos imagináveis era visto como o maior êxito desse modelo. Só hoje percebemos que essa evolução contribuiu intensamente ao enfraquecimento das relações sociais solidárias.

Com razão sobretudo os críticos liberais do Estado de Bem-Estar Social insistem no fato de que os beneficiários de serviços sociais e previdenciários (estatais) reduzem intencional ou

<sup>39</sup> Cf. Meinhard Heinze (1998). *Grund und Missbrauch der Solidarität im System der sozialen Gerechtigkeit*, in: Isensee, Josef (ed.). *Solidarität in Knappheit. Zum Problem der Priorität*, pp. 67-96, esta idéia pp. 70-72.

<sup>40</sup> Korff. *Zur naturrechtlichen Grundlegung der katholischen Soziallehre*, op. cit. pp. 46 s.

<sup>41</sup> Kersting (2000), p. 241.

não-intencionalmente a iniciativa própria e a responsabilidade individual, caindo, com essa forma de solidariedade em uma postura passiva de expectativas diante do Estado, que reduz sua autonomia e maioridade. Wilhelm Röpke, um dos pais da Economia Social de Mercado, já criticou tal atitude como o ideal “da alimentação confortável no estábulo”.

Por conseguinte, um Estado Social definido por responsabilidade solidária não pode visar um abastecimento universal, prestado em ampla medida pelo Estado. Muito pelo contrário, a sua intenção central se expressa na preocupação da possibilitação solidária da liberdade do indivíduo e das unidades sociais menores visando a participação em todos os processos sociais: a tarefa do Estado consiste em criar as *condições de entorno* necessárias para tal, de natureza social, econômica, cultural, ecológica e política.

### III. Subsidiariedade

Há alguns anos o princípio da subsidiariedade experimenta uma renascença. Representantes de posições inteiramente distintas mencionam-no como argumento - assim no debate em torno de sistemas de seguridade social e de política do mercado de trabalho, mas também com vistas à configuração da União Européia. Conforme veremos a seguir, trata-se muitas vezes de uma redução unilateral e com isso de uma compreensão equivocada do que a concepção originária da Doutrina Social Católica desejava dizer com esse conceito.

#### 1. Origem e desenvolvimento do princípio de subsidiariedade<sup>42</sup> na Doutrina Social Católica

Etimologicamente o conceito de subsidiariedade remonta à palavra latina *subsidium*. Designou originariamente as reservas aprovisionadas para o combate, com vistas a um conflito armado; mais tarde foi usado genericamente como sinônimo de recursos auxiliares. Em termos de conteúdo, o conceito sociológico de subsidiariedade remonta ao "bispo operário" de Mogúncia, Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811-1877). Criticava tendências da sua época, de estender as competências do Estado às custas da autonomia e dos direitos dos cidadãos individuais e dos grupos sociais intermediários, mormente da Igreja. Essa tendência se referia sobretudo a uma excessiva regulamentação estatal do sistema escolar. A educação seria sobretudo de responsabilidade dos pais, assistindo ao Estado apenas o "direito subsidiário"<sup>43</sup> de intervir corretivamente no interesse das crianças e dos jovens, cujos pais descumprissem seus deveres.

Na formulação como princípio social, cuja autoria deve ser atribuída em última instância a Gustav Gundlach<sup>44</sup>, o conceito de subsidiariedade aparece na Doutrina Social da Igreja pela primeira vez na encíclica social *Quadragesimo anno* de Pio XI. (1931)<sup>45</sup> – isto é, numa época em que o medo da massificação se difundia, quando comunistas e fascistas europeus e dois anos mais tarde também os nacional socialistas alemães se puseram a eliminar o pluralismo em todos os planos da vida social em benefício das suas ideologias totalitárias e a subordinar

<sup>42</sup> Cf. a respeito da história das idéias as explanações mais extensas em Nothelle-Wildfeuer & Küppers (2008).

<sup>43</sup> Wilhelm Emmanuel von Ketteler. *Die Katholiken im Deutschen Reiche Entwurf zu einem politischen Programm*, in: *Sämtliche Werke und Briefe*, ed. E. Iserloh. Seção I, Vol. 4. Mogúncia, 1977, pp. 186-262, esta citação p. 210.

<sup>44</sup> Cf. a esse respeito Oswald von Nell-Breuning. *Wie sozial ist die Kirche?* Düsseldorf, 1972. p. 112

<sup>45</sup> Cf. a esse respeito também Anton Rauscher. *Subsidiaritätsprinzip und berufsständische Ordnung in "Quadragesimo anno"*. Münster, 1958.

a importância do indivíduo inteiramente ao partido ou ao Estado. Segundo a encíclica, toda e qualquer atividade da sociedade seria "subsidiária na sua essência e no seu conceito; deve apoiar os membros do corpo social, mas nunca desmantelá-los ou absorvê-los". O que "o indivíduo pode fazer a partir da sua própria iniciativa e com suas próprias forças" "não lhe pode ser subtraído e atribuído à atividade social". Seria "contra a justiça reivindicar para a sociedade mais ampla e hierarquicamente superior o que as comunidades menores e de hierarquia inferior podem fazer e levar a bom termo; ao mesmo tempo isso é extremamente desvantajoso e perturba toda a ordem da sociedade" (QA, 79).

Seria, porém, um erro, ver no princípio da subsidiariedade um dogma eclesial por assim dizer integrante do *depositum fidei*. O princípio da subsidiariedade é compreendido como princípio de *filosofia* social, fundamentado sobretudo em termos antropológicos e cuja plausibilidade não depende da aceitação prévia da fé cristã.

Apesar dessa opinião difundida entre sociólogos católicos de terem formulado com a idéia da subsidiariedade um princípio universalmente aceitável de filosofia social, o debate social a seu respeito transcorreu durante muito tempo de forma controvertida, tendo a linha demarcatória entre as posições litigantes coincido em ampla medida com a fronteira entre as confissões cristãs. Tanto do lado protestante quanto na Filosofia Política "secular", desenvolvida fora da doutrina social cristã, o princípio da subsidiariedade durante muito tempo ficou desacreditado como "princípio católico". A razão principal disso está no fato de que até a segunda metade do século XX alguns cientistas sociais católicos queriam que o princípio da subsidiariedade fosse compreendido em interpretação de tal forma extrapoladora, que se pudesse derivar dele em grande detalhe uma estrutura interna do Estado e da sociedade, prescrita por força de uma lei natural<sup>46</sup>. Ocorre que tal interpretação essencialista da idéia de subsidiariedade ultrapassa em muito o efetivo sentido de *Quadragesimo anno*. A encíclica formula um princípio, pelo qual a distribuição das competências e tarefas na sociedade deve orientar-se por razões de justiça e conveniência. Não se pode deduzir com validade por assim dizer supratemporal do enunciado formulado à guisa de princípio *como* essa distribuição seria concretamente; isso fica a critério do juízo de ponderação, ao qual se chega durante o processo de formação da opinião política. Esse juízo de ponderação deve considerar as respectivas circunstâncias concretas de natureza histórica, social e cultural.

Assim como Gustav Gundlach já desenvolvera o princípio da subsidiariedade para "prevenir" o totalitarismo, mas também a tecnocracia misantrópica, Lothar Schneider o aperfeiçoa para criticar a gigantomania e embasar a avaliação negativa desta no contexto da crítica ao capitalismo da década de 1970<sup>47</sup>.

A discussão científica foi reavivada, quando com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1º de novembro de 1993 o princípio da subsidiariedade passou a ser um princípio jurídico do direito comunitário europeu. No Art. 2 § 2 (ex-Art. B § e do Tratado da União Européia) do Tratado sobre a União Européia (Tratado UE) afirma-se que os objetivos da União serão realizados mediante observância do princípio de subsidiariedade. O princípio de subsidiariedade e os elementos referentes ao seu suporte fático estão normatizados concretamente no Art. 5 do Tratado sobre a Fundação da Comunidade Européia (ex-Art. 3 b do Tratado da CE), que afirma: "A Comunidade atuará nos limites das competências e dos

<sup>46</sup> Cf. Baumgartner & Korff (1999), p. 235.

<sup>47</sup> Cf. Lothar Schneider. *Subsidiäre Gesellschaft - erfolgreiche Gesellschaft. Implikative und analoge Aspekte eines Sozialprinzips*. 4ª ed. ampliada. Paderborn, 1996.

objetivos estatuídos no presente Tratado. Nas áreas que não são da sua competência exclusiva, a Comunidade atuará segundo o princípio de subsidiariedade somente à medida que os objetivos das medidas consideradas não possam ser atingidos suficientemente no plano dos Estados-membros, podendo, por conseguinte, ser atingidos melhor no plano comunitário, em virtude da sua abrangência ou dos seus efeitos. As medidas da comunidade não ultrapassam a medida necessária à consecução dos objetivos do presente Tratado."

Todo o Art. 5 do Tratado da CE pode ser compreendido como expressão do princípio de subsidiariedade no sentido mais amplo, que integra o direito comunitário. Enquanto princípio jurídico normatizado, a sua redação é ao mesmo tempo mais concreta e estreita do que o conceito de subsidiariedade da Filosofia Social. Ele é o centro gravitacional e o ponto decisivo para o exercício da competência, sobretudo para a decisão em litígios de competência entre Estados-membros e a Comunidade, mas além disso pode também ser caracterizado - diante do fato, de que o princípio de subsidiariedade também é mencionado no preâmbulo do Tratado da UE - como princípio fundamental e estruturante da União Europeia como um todo.

## **2. Estrutura e conteúdo: reconhecimento de competência e possibilitação da liberdade**

### a) Teor dual

O princípio de subsidiariedade possui um teor dual, cuja redução a apenas um aspecto constitui um claro equívoco e conduz a uma evolução falha da ordem social. Nele articula-se um "princípio de competência"<sup>48</sup>; a sua característica decisiva reside no fato de que determina uma relação social e esclarece as competências da sociedade. Pode-se falar do seu lado negativo ou positivo<sup>49</sup> ou do seu lado crítico e do construtivo<sup>50</sup>. Voltado para a unidade hierarquicamente superior, o lado negativo ou crítico enfatiza o mandamento da não-ingêrência, isto é, o direito dos indivíduos e dos grupos sociais de regulamentarem e ordenarem seus próprios assuntos no âmbito das suas possibilidades efetivas. Aqui articula-se o reconhecimento da competência: quem participa diretamente, possui a competência primeira. Nesse sentido o direito primacial à educação é dos pais, a iniciativa privada tem o primado na economia e o Estado apenas define o ordenamento geral (cf. GS 51/53). Nesse sentido o princípio de subsidiariedade está dirigido à defesa contra intervenções restritivas das unidades maiores, principalmente por parte do Estado, na liberdade das unidades menores ou dos indivíduos. A esse direito à autodeterminação corresponde também um dever de assumir responsabilidade. O lado positivo ou construtivo do princípio de subsidiariedade assume uma direção que fortalece a liberdade dos indivíduos e grupos sociais e possibilita seu desenvolvimento. Onde as suas forças provam ser insuficientes para a regulamentação satisfatória dos seus problemas, as respectivas unidades sociais maiores - novamente, com frequência, em última instância o Estado - têm o dever de ajudar e fomentar. Aqui a vinculação imprescindível do princípio de subsidiariedade com o princípio de solidariedade salta aos olhos. O objetivo primacial dessa "assistência subsidiária"<sup>51</sup> é não exonerar

<sup>48</sup> Anton Rauscher, *Verbete Subsidiarität. I. Sozialethik* in: Staatslexikon, vol. 5. 7ª ed. Freiburg im Breisgau, 1988, col. 386-388, esta citação col. 387.

<sup>49</sup> Oswald von Nell-Breuning, *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität*. Freiburg im Breisgau, 1900 (1968), pp. 93 ss.

<sup>50</sup> Cf. Höffe (1996).p. 224.

<sup>51</sup> Cf. L. Schneider. *Subsidiäre Gesellschaft*, op. cit.



permanentemente os indivíduos da regulamentação das suas condições, no sentido de uma ajuda para a auto-ajuda, mas de torná-los, na medida do possível, aptos a (re)tomar em suas mãos essa regulamentação - o que implica para a unidade maior a obrigação de retrair-se novamente no caso da assistência bem-sucedida. A partir disso, o princípio de subsidiariedade também pode ser denominado princípio de possibilitação da liberdade.

Esses dois aspectos do princípio de subsidiariedade, por um lado a ênfase no direito de autodeterminação e da assunção de responsabilidade, por outro, a idéia de fomento e apoio, guardam uma certa relação de tensão. Nesse sentido é necessária uma metaregra, que indica, em questões concretas de distribuição de competência, o critério para dirimir conflitos possíveis entre os dois lados<sup>52</sup>. Essa metaregra recorre ao ponto de partida da idéia da subsidiariedade: ao ser humano enquanto pessoa como parâmetro decisivo. Por conseguinte, merece preferência em conflitos de competência toda e qualquer distribuição de competências, que mais serve as pessoas individuais ou as unidades próximas a pessoas (ex. da família). Esse princípio corresponde à dignidade da pessoa humana e oferece aos indivíduos os pressupostos ótimos para que possam atingir os objetivos por eles estabelecidos.

Com isso, a estrutura do princípio de subsidiariedade não é sinônimo de prioridade cogente das unidades menores diante das unidades maiores<sup>53</sup>. Muito pelo contrário, cada forma de comunidade social está a serviço do ser humano enquanto pessoa, que é uma finalidade em si única e exclusivamente por força da sua dignidade e por essa razão é a grandeza de referência decisiva, quando se trata de decidir quais tarefas os diversos grupos sociais intermediários ou a sociedade como um todo devem cumprir.

#### *b) O recurso à pessoa humana*

De importância central é o recurso da idéia da subsidiariedade à pessoa humana enquanto ponto decisivo de referência em questões atinentes à ordem e organização sociais. Não se trata precipuamente da configuração de trâmites sociais da forma mais eficiente possível, mas dos melhores pressupostos estruturais possíveis para o livre desenvolvimento da pessoa humana. "Por conseguinte, o princípio de subsidiariedade não é nenhuma máxima da técnica organizacional, mas uma máxima ética."<sup>54</sup>

Muito embora se faça referência, repetidamente, à linha de tradição, que remonta a Aristóteles e até ao Velho Testamento, deve-se registrar que esses precursores da idéia da subsidiariedade correspondem ao princípio de subsidiariedade apenas à primeira vista. Com efeito - e contrariando outras interpretações<sup>55</sup> - a "eficiência e aceitação [...] não são o objetivo propriamente dito do princípio de subsidiariedade, mas suas conseqüências desejadas. O objetivo é em última instância assegurar à pessoa humana o campo de atividades de que carece para desenvolver-se de acordo com suas capacidades."<sup>56</sup> Ocorre que esse aspecto personalista, pilar de sustentação da idéia da subsidiariedade, já pressupõe a virada da Idade Moderna em direção ao sujeito e não pode ser concebido a partir de modelos pré-modernos de

<sup>52</sup> Cf. acerca do que segue *ibid.* pp. 226 ss.

<sup>53</sup> Cf. a esse respeito Reinhard Marx. *Subsidiarität - Gestaltungsprinzip einer sich wandelnden Gesellschaft*, in: Rauscher (2000), pp. 35-62, esta idéia pp. 41 s.

<sup>54</sup> Isensee (2001), pp. 339 s.

<sup>55</sup> Cf. por exemplo Joachim Hagel. *Solidarität und Subsidiarität - Prinzipien einer teleologischen Ethik? Eine Untersuchung zur normativen Ordnungstheorie*. Innsbruck, 1999. p. 258.

<sup>56</sup> Isensee (2001), p. 339.

interpretação do mundo. Assim o princípio de subsidiariedade, tomado em seu sentido estrito, não pode ser encontrado em Aristóteles e tampouco em São Tomás de Aquino, preso ao seu pensamento substancialista.

De fato, a Doutrina Social Católica deve a sua sistemática tradicional ao acolhimento da abordagem aristotélico-tomista. Mas justamente a formulação e posição proeminente do princípio de subsidiariedade na encíclica social *Quadragesimo anno* assinala uma etapa do caminho, ocupado no decurso do século XX, ao lado da linha de fundamentação jusnaturalista da Doutrina Social Católica, cada vez mais pronunciadamente por um nexo de argumentação de orientação personalista, que possibilitou uma reconciliação com a filosofia iluminista<sup>57</sup>. O princípio de subsidiariedade "permitiu [...] ao pensamento católico acolher a idéia moderna do indivíduo enquanto titular pré-estatal de direitos"<sup>58</sup>, isto é, de posicionar-se num lugar decisivo no pensamento da modernidade.

### c) Condições de aplicação

Por um lado, o princípio de subsidiariedade pressupõe a existência de uma sociedade de múltiplos membros<sup>59</sup>: unidades sociais intermediárias já existentes devem ser fortalecidas; onde inexistem, sua criação deve ser promovida. Por outro lado, a implementação da idéia da subsidiariedade enquanto máxima de distribuição de competências não depende unicamente da existência dessas múltiplas unidades sociais, mas essas unidades também devem estar interligadas por meio de um campo de tarefas comuns e por meio de objetivos fixados em conjunto, isto é, por meio da orientação segundo o bem comum.

### 3. Concreções: o princípio de subsidiariedade em áreas distintas de vigência

A idéia da subsidiariedade foi implicitamente, em parte também explicitamente um dos *Leitmotive* na fundamentação do modelo econômico e social especificamente europeu do pós-guerra, que pretendia combinar os princípios da liberdade no mercado e da compensação social. Sua concepção parte da prioridade do mercado e da livre-concorrência, mas atribui ao Estado uma importante competência subsidiária com vistas à configuração da atividade econômica. A partir desta abordagem surge a possibilidade de inserir o princípio de subsidiariedade, oriundo da Filosofia Social, na discussão em torno da política econômica e social, na qual por um lado se formula claramente a necessidade da política social por parte do Estado, mas, em conformidade com o princípio de subsidiariedade, é concedida a primazia à auto-ajuda e à assunção de responsabilidade própria.

Além disto, ainda segundo o princípio de subsidiariedade, o Estado não é a primeira e única instância da preservação e garantia de todos os anseios sociais legítimos na moderna sociedade de mercado. Assim o "problema primordial" da era capitalista - a questão da remuneração e das condições de trabalho dos assalariados - não foi eliminado pela imposição de salários da parte do Estado, mas pela autonomia do sistema da negociação de acordos coletivos de trabalho, isto é, por meio da institucionalização dos contratos coletivos de trabalho, celebrados com amparo no Direito Trabalhista entre os sindicatos e as associações patronais enquanto instâncias sociais intermediárias.

<sup>57</sup> C. Schockenhoff (1996).

<sup>58</sup> K. Gabriel. *Das Subsidiaritätsprinzip in Quadragesimo anno. Zur ideenpolitischen Genese eines Grundbegriffs der katholischen Soziallehre*, in: Rauscher (2000), pp. 13-33, esta citação pp. 29 ss.

<sup>59</sup> Cf. Hagel. *Solidarität und Subsidiarität*, op. cit. pp. 254-264.

Também no âmbito do Direito Previdenciário, que regulamenta as pretensões do cidadão carente de ajuda, o Estado não está previsto como único prestador de benefícios. Em conformidade com o § 5 do Livro VI do Código de Direito Social e Previdenciário (SGB XII) o Estado deve cooperar com as igrejas e as associações livres de beneficência, segundo o princípio de subsidiariedade e o primado das instituições previdenciárias autônomas.

Em regra, a crítica da evolução do sistema previdenciário alemão, entretanto formulada de modo enfático, sobretudo nas três últimas décadas do século XX, e a exigência de reforma do Estado Social não contestam em princípio a Economia Social de Mercado enquanto "economia de mercado baseada na subsidiariedade" (Ursula Nothelle-Wildfeuer). Muito pelo contrário, a ampliação do Estado Social, ocorrida em tempos mais recentes, é atribuída a uma inobservância notória - para não dizer perversão - da idéia de subsidiariedade, segundo a qual o direito e o dever à preocupação com o bem-estar de cada indivíduo diriam respeito, primariamente, ao Estado. O princípio assim pervertido deveria "ser novamente invertido e recolocado sobre seus pés" (Carl Christian von Weizsäcker).

Na discussão virulenta em torno do Estado Social compete à Ética Social enquanto disciplina da Filosofia Social, crítica da sociedade, sobretudo a tarefa de lembrar que os dois lados do princípio de subsidiariedade devem ser suficientemente considerados em projetos reformistas.<sup>60</sup>

## Bibliografia

- Anzenbacher, Arno (1997). *Christliche Sozialethik. Einführung und Prinzipien*. Paderborn.
- Id. (2008): *Verbete Gemeinwohl*, in: Wildfeuer, Armin G. & Kolmer, Petra (edd.). *Neues Handbuch philosophischer Grundbegriffe*, Freiburg im Breisgau.
- Baumgartner, Alois (2000). *Verbete Solidarität. I. Begriffsgeschichte*, in: LThK, vol. 9, 3ª ed. Freiburg im Breisgau, col. 706-708.
- Baumgartner, Alois & Korff, Wilhelm (1999). *Sozialprinzipien als ethische Baugesetzlichkeiten moderner Gesellschaft: Personalität, Solidarität und Subsidiarität*, in: Korff, W. et al. (edd.). *Handbuch der Wirtschaftsethik*, vol. 1. Gütersloh, pp. 225-237.
- Höffe, Otfried (1996): *Subsidiarität als Staatsprinzip*, in: Id. (ed.), *Vernunft und Recht. Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs*. Frankfurt am Main, pp. 220-239.
- Isensee, Josef (2001). *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2ª ed. com um posfácio: *Die Zeitperspektive 2001: Subsidiarität - das Prinzip und seine Prämissen*, Berlin.
- Kersting, Wolfgang (2000). *Politische Solidarität statt Verteilungsgerechtigkeit. Eine Kritik egalitaristischer Sozialstaatsbegründung*, in: Id. (ed.). *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Weilerswist, pp. 202-256.
- Münkler, Herfried; Bluhm, Harald & Fischer, Karsten (edd.) (2001-2002). *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und*

<sup>60</sup> Se o princípio de subsidiariedade vale para todas as áreas sociais e para todos os "graus da vida social", ele também tem importância para a Igreja e a sua forma. Já em 1946 Pio XII formulou, na esteira da citação do princípio em *Quadragesimo anno*: "Palavras verdadeiramente luminosas! [...] Estas se aplicam também à vida da Igreja, sem prejuízo da sua estrutura hierárquica"; v. Arthur-Fridolin Utz & Joseph-Fulko Groner (edd.). *Ausbau und Entfaltung des gesellschaftlichen Lebens. Soziale Summe Pius' XII*. Vol. II. Friburgo (Suíça), 1954, nº 4094. Enfatizemos aqui ao menos o fato desse enunciado ser um desafio extremamente atual para a Eclesiologia e a Teologia Pastoral, mesmo se esse aspecto não mais pode ser explicitado ou mesmo solucionado no presente artigo.

- Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften*, 4 vols. Berlin.
- Nothelle-Wildfeuer, Ursula (1999). *Soziale Gerechtigkeit und Zivilgesellschaft*, Paderborn.
- Nothelle-Wildfeuer, Ursula / Küppers, Arnd (2008a). Verbete *Solidarität*, in: Wildfeuer, Armin G. & Kolmer, Petra (edd.), *Neues Handbuch philosophischer Grundbegriffe*, Freiburg im Breisgau
- Id. (2008b). Verbete *Subsidiarität*, in: Wildfeuer, Armin G. /Kolmer, Petra (edd.). *Neues Handbuch philosophischer Grundbegriffe*, Freiburg im Breisgau
- Rauscher, Anton (ed.) (2000). *Subsidiarität. Strukturprinzip in Staat und Gesellschaft*. Colônia
- Schockenhoff, Eberhard (1996). *Naturrecht und Menschenwürde. Universale Ethik in einer geschichtlichen Welt*. Mogúncia.
- Vogt, Markus (2001): *Nachhaltigkeit - ein neues Sozialprinzip?*, in: Baumgartner, Alois & Putz, Gertrud (edd.). *Sozialprinzipien. Leitideen in einer sich wandelnden Welt*. Innsbruck, pp. 142-159.