

CADERNO ESPECIAL

Fé e Cidadania

O SÃO PAULO

Edição 35
11 de março de 2026



Use o QRCode para
acessar o Caderno
Fé e Cidadania
na internet, com
mais artigos e links
citados.

Subsidiariedade: uma bússola para a atuação social e política

Arte: Sergio Ricciuto Conte



Pouco conhecido no Brasil, o princípio da subsidiariedade, da Doutrina Social da Igreja, oferece caminhos para fortalecer o Terceiro Setor, estimular iniciativas que superem a pobreza, garantir a pluralidade de pensamento, delimitar o tamanho do Estado e construir o bem comum.

Marli Pirozelli N. Silva*

A palavra pode até soar difícil, mas o conceito é simples e já estava presente no pensamento social da Igreja antes mesmo da publicação da encíclica *Rerum Novarum* (1891), marco do nascimento da moderna Doutrina Social da Igreja. O conceito de subsidiariedade parte do reconhecimento da dignidade de cada pessoa: ser amado por Deus, dotado de liberdade, criatividade e capacidade de iniciativa, capaz de agir na busca de soluções para os próprios problemas. Entretanto, essa dignidade não se esgota na dimensão individual, pois a própria natureza humana é essencialmente social. Por isso, o ser humano tende a associar-se a outros para responder às suas necessidades fundamentais, em um contínuo movimento de comunicação recíproca e ajuda mútua que a todos enriquece. Dessa maneira, nasce a família e surgem diversas formas de associação, de caráter econômico, profissional e cultural, como movimentos populares, sindicatos e obras educativas, que expressam a vitalidade da vida em sociedade.

A subsidiariedade assume e defende essa visão de pessoa e de sociedade. Contudo, sua formulação explícita como um dos princípios centrais da Doutrina Social da Igreja foi fruto de um longo processo histórico, iniciado no século XIX, em resposta às transformações sociais e aos desafios da modernidade.

A Revolução Industrial representou um divisor de águas na história, modificando profundamente a vida urbana, as relações sociais e as formas de trabalho e dando origem à classe operária. Nas cidades, os operários viviam em condições precárias, submetidos a longas jornadas de trabalho, baixos salários e à exploração do trabalho infantil, sem qualquer direito ou proteção. Essas profundas transformações econômicas e sociais tornaram o século XIX um período de intensa efervescência política, marcado por revoluções, lutas sindicais e embates ideológicos entre teorias socialistas e propostas reformistas.

Os católicos não permaneceram alheios a esse processo: fundaram associações e sindicatos em defesa de melhores condições de trabalho e posicionaram-se

publicamente, identificando no liberalismo a fonte dos principais problemas sociais. Neste contexto, Dom Wilhelm von Ketteler, bispo alemão, iniciou uma mudança fundamental de perspectiva, posteriormente consolidada na encíclica *Rerum Novarum*. Ele sustentava que a miséria dos operários não era apenas uma questão de caridade assistencial, mas uma verdadeira exigência de justiça. Para Ketteler, a solução da questão operária exigia uma nova concepção de sociedade, que rejeitasse tanto os excessos do liberalismo individualista quanto do estatismo centralizador, valorizando, assim, a pessoa e os grupos existentes entre o indivíduo e o Estado.

A encíclica *Rerum Novarum*, ainda que não apresente uma formulação explícita do conceito de subsidiariedade, já trazia implicitamente a ideia de que o ser humano possui o direito e a capacidade de organizar a própria vida, orientar sua família e associar-se a outros para defender seus direitos e atuar na busca do bem comum. O Estado, que surge posteriormente à pessoa humana, deve respeitar essa na-

tureza e seus legítimos anseios de participação. Esta ideia foi amadurecendo ao longo do tempo, à medida que as transformações sociais e políticas exigiam maior precisão doutrinal, e, na encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), de Pio XI, o princípio da subsidiariedade recebeu sua formulação clássica. Nela, afirma-se que indivíduos e associações têm um nível próprio de responsabilidade, e aquilo que podem realizar por si mesmos não deve ser absorvido pelo Estado.

Ao longo do tempo, o magistério aprofundou e ampliou a compreensão desse princípio, reafirmando sua importância ao reconhecer que ele protege a liberdade e a iniciativa das pessoas e dos grupos, além de valorizar o pluralismo social. Assim, a prática da subsidiariedade, em todos os setores — política, economia, educação e saúde — fortalece a sociedade e constitui, sem dúvida, um antídoto contra os excessos do poder e contra a dependência governamental.

* Historiadora e mestre em Filosofia da Educação. É professora universitária de Doutrina Social da Igreja, trabalha com metodologias de ensino desta disciplina e em projetos sociais de atendimento a jovens.

Subsidiariedade: do princípio à vida pública

O princípio da subsidiariedade, bem-entendido e praticado, é uma ferramenta poderosa para a construção do bem comum em nossas sociedades.

Bruno Ceretta*

Nos tempos contemporâneos, marcados pela desconfiança nas instituições políticas e pela sensação de impotência diante de problemas complexos, cresce a busca por atalhos – algo que se manifesta nas polarizações, que frequentemente se apresentam como fonte de respostas fáceis. De um lado, espera-se que o Estado solucione tudo; de outro, supõe-se que a sociedade civil, sozinha, consiga enfrentar desafios que são, em sua origem, estruturais. Embora pareçam antagônicas, ambas as posturas partilham o mesmo traço redutor.

Como alternativa, o princípio da subsidiariedade pode servir tanto como guia ordenador quanto como critério de esclarecimento. Longe de ser apenas uma regra de organização do Estado, ele expressa, em sentido mais amplo, uma compreensão de como as relações na vida social podem se estruturar de modo mais harmonioso e cooperativo, tanto entre pessoas e grupos quanto na relação entre a sociedade e o poder público.

Em termos simples, a ideia-chave da subsidiariedade consiste em reconhecer que aquilo que indivíduos, famílias e comunidades conseguem realizar por seus próprios meios não deve ser apropriado por governos em níveis superiores, sejam eles da esfera municipal, estadual ou federal. Por outro lado, quando faltam condições no tecido social ou quando o desafio exige coordenação mais ampla, cabe ao poder público agir para proteger direitos e assegurar o bem comum.

Trata-se de uma premissa orientadora, uma chave de leitura, e não de uma resposta pronta. Isso significa que a subsidiariedade não oferece uma solução automática, mas, com importância ainda maior, um critério de discernimento: ela requer que se identifique, em cada situação, a esfera mais próxima e competente para enfrentar o desafio que se apresenta e que se verifique se essa instância dispõe dos meios, da autonomia e da responsabilidade necessários.

As intuições que deram origem ao princípio da subsidiariedade são antigas. Já em Aristóteles encontra-se a ideia de que a vida política nasce da articulação entre vínculos menores – como a casa e a cidade – que se compõem e se sustentam mutuamente. Em Tomás de Aquino, encontram-se elementos que ajudaram a fundamentar a subsidiariedade, ao reconhecer a vida social como um conjunto de vínculos e associações

com funções próprias, integradas ao todo político sem serem anuladas por ele.

No século XX, a encíclica [Quadragesimo Anno](#), publicada em 1931 por Pio XI, formula o princípio com nitidez. Passa-se a discutir a injustiça de subtrair às comunidades menores e aos grupos intermediários aquilo que podem realizar por sua própria iniciativa e capacidade, para transferi-lo a instâncias superiores. Desde então, a defesa dos corpos intermediários – como a família, as associações e as comunidades locais – consolidou-se como um dos eixos do pensamento contemporâneo.

Do princípio à prática social: comunidade, participação e confiança. Entre o indivíduo e o Estado existe um campo que muitas vezes passa despercebido: é o tecido de pertencimentos que sustenta a vida comum. Ninguém existe como unidade isolada; cada pessoa se forma a partir de relações concretas, como as famílias, as vizinhanças, as organizações e os grupos da sociedade civil, as comunidades religiosas e os espaços de trabalho e de estudo.

Nesses espaços, emergem canais de diálogo e de decisão. Quando esse tecido se enfraquece, a sociedade se torna mais vulnerável à manipulação e à concentração de poder político ou econômico, e a vida pública perde densidade. Por outro lado, o seu fortalecimento amplia a capacidade de cooperação, cria redes de confiança e sustenta a participação cotidiana. É nesse eixo asso-

ciativo, muitas vezes discreto, que se formam as bases concretas de uma cidadania ativa e resiliente.

Na solidez do tecido social, as necessidades ganham contornos e as aspirações podem encontrar uma linguagem comum. Instâncias próximas, como associações, cooperativas, pastorais e redes comunitárias, conhecem com mais precisão os problemas do território, os recursos disponíveis e os obstáculos que não aparecem nas estatísticas. Percebem com rapidez o que é urgente e conseguem mobilizar pessoas em torno de soluções.

Por isso, respeitar e considerar essas instâncias – que, em termos numéricos, somam milhares de formas distintas de organização – não pode ser um gesto simbólico, mas uma exigência de perspicácia institucional. Políticas formuladas sem participação tendem a ser genéricas e ineficazes. Em contrapartida, a subsidiariedade pode se traduzir em fortalecimento da confiança e da corresponsabilidade, conferindo maior densidade à vida pública.

Estudos como os do cientista político Robert Putnam indicam que instituições funcionam melhor onde há redes de confiança e cooperação social. Quando o poder público reconhece o papel dos grupos intermediários, sustenta canais estáveis de diálogo e cria condições para que iniciativas locais prosperem, a vida comunitária se fortalece, cresce o senso de corresponsabilidade e as políticas se ajustam melhor às necessidades reais.

Do princípio à prática institucional: políticas públicas, solidariedade e cooperação. Se a subsidiariedade evidencia o valor das iniciativas locais, ela também oferece um modo de pensar as políticas públicas sem reduzi-las ao dilema entre Estado e sociedade. Por isso, uma das questões decisivas é compreender como a ação pública pode apoiar e potencializar aquilo que já existe no tecido social, sem pretender substituí-lo.

O desafio não é apenas técnico; ele exige arte e sensibilidade política. Em um país como o nosso, trata-se de conceber programas que dialoguem com redes comunitárias, aproveitem competências existentes, apoiem lideranças consolidadas e criem meios para que a participação produza efeitos concretos.

Aprofundar a cooperação entre o Estado e a sociedade civil é uma via estratégica para alcançar o equilíbrio desejável.

Parcerias bem estruturadas podem ampliar a capilaridade, aproximar serviços das pessoas, qualificar diagnósticos e tornar a execução das políticas públicas mais responsiva às necessidades locais.

Cooperação madura exige critérios, como clareza de papéis, metas, transparência, prestação de contas e mecanismos que evitem tanto a captura quanto o dirigismo. O risco de centralização, que pode sufocar as iniciativas sociais com burocracias rígidas, controles desarrastados e decisões tomadas à distância, está sempre presente.

No mesmo sentido, busca-se uma solidariedade autêntica, que não gere dependência, o que exige distinguir o auxílio imediato de caminhos que promovam uma autonomia efetiva. A ajuda é necessária e urgente, mas perde sua força quando se converte em prática de tutela. Nesse processo, por vezes, a pessoa passa a ser tratada apenas como destinatária, e não como sujeito, com toda a sua complexidade.

Por isso, uma solidariedade bem orientada combina proteção com emancipação: assegura o mínimo indispensável, mas também amplia capacidades, fortalece vínculos, favorece o acesso a direitos e cria condições para que indivíduos e comunidades participem da construção das soluções.

A autonomia é termômetro da saúde democrática. Quando organizações dependem exclusivamente de recursos estatais, podem perder capacidade crítica; quando dependem apenas de doações instáveis, enfrentam descontinuidade. Co-

'Efeitos do Mau Governo' de Ambrogio Lorenzetti - Museu de Siena



peração madura exige equilíbrio: financiamento transparente, diversificação de fontes e preservação da independência.

No plano institucional, esse debate passa pelos marcos e modelos que estruturam as parcerias. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil procurou oferecer maior segurança jurídica à cooperação, enquanto formatos como as organizações sociais continuam suscitando discussões sobre eficiência e controle. O aspecto crucial não é rejeitar parcerias, mas aperfeiçoar seus critérios e salvaguardas. A cooperação tende a funcionar melhor quando há confiança construída ao longo do tempo, clareza de papéis, transparência e estabilidade.

Presente e futuro. Na passagem da teoria para a prática, o Brasil oferece muitos exemplos exitosos. Ainda que o princípio da subsidiariedade nem sempre seja bem compreendido conceitualmente, o País é atravessado por práticas históricas de solidariedade social, visíveis na capacidade de comunidades, associações, iniciativas de base e redes de apoio se organizarem diante de necessidades concretas. Esse dado ajuda a entender por que a subsidiariedade já opera no cotidiano antes mesmo de ser nomeada.

A própria história brasileira é atravessada por disputas recorrentes em torno da distribuição do poder, tanto entre diferentes níveis de organização estatal – entre Estados-membros e União, por

O bom governo aconselhado pela fé, a esperança e a caridade, de Ambrogio Lorenzetti, Museu de Siena



exemplo – quanto na relação entre sociedade e Estado. Em muitos momentos, o debate girou em torno de onde devem estar as competências, quem decide e quem executa. Assim, ainda que o conceito de subsidiariedade não esteja formalmente disseminado, o País conhece bem o problema que ele procura ordenar: como equilibrar proximidade e escala, autonomia e coordenação, iniciativa social e responsabilidade pública?

À luz disso, a subsidiariedade se apresenta também como um critério capaz de orientar a organização da vida comum. Ela reafirma que

o tecido social e os grupos intermediários têm funções próprias e insubstituíveis, mas também que o poder público não pode se omitir quando faltam condições, quando graves desigualdades persistem ou quando a coordenação precisa ganhar alcance. Seu núcleo não está em opor instâncias, e sim em ordenar responsabilidades, de modo a fortalecer capacidades sociais.

Um dos sinais mais concretos de vitalidade social é a qualidade da participação. Onde vínculos associativos são vivos e sustentados por confiança, reciprocidade e cooperação, a vida pública ganha vitalidade

e as políticas tendem a se ajustar melhor às necessidades reais. Isso não se reduz a escutar a sociedade de forma episódica, mas requer canais estáveis de diálogo. Quando essa circulação é efetiva, a solidariedade deixa de ser apenas reação ao imediato e se articula com caminhos duradouros de autonomia e corresponsabilidade.

Para o futuro, o potencial de aprimoramento passa por consolidar a cooperação como prática institucional prioritária, e não como exceção. Isso implica critérios e mecanismos que protejam recursos e direitos sem asfixiar iniciativas legítimas. Também é preciso cuidar da autonomia: quando uma organização passa a depender de uma única fonte de recursos, sua estabilidade e sua capacidade de decidir com independência ficam mais vulneráveis, e a cooperação tende a perder maturidade. Por isso, ampliar e diversificar as fontes de sustentação, junto com marcos e estruturas institucionais consistentes, é essencial para que as parcerias avancem com continuidade.

Em síntese, a subsidiariedade aponta para uma tarefa permanente: reconhecer e fortalecer a energia social já existente, qualificar a participação e estruturar políticas públicas capazes de apoiar o território sem substituí-lo. Quando esse equilíbrio é buscado com rigor, a solidariedade se converte em autonomia possível, a vida pública ganha densidade e a democracia se torna menos vulnerável às simplificações e às promessas fáceis.

* Professor universitário e advogado

Efeitos do Bom Governo na Cidade de Ambrogio Lorenzetti, Museu de Siena



Subsidiariedade em um Estado clientelista

Francisco Borba
Ribeiro Neto*

O que fazer com o desafio da moradia no Brasil? O que nós cidadãos, cada um com seu pouco poder político, podemos fazer? Em primeiro lugar, saber que existem soluções, imperfeitas, como tudo que é humano, mas factíveis, que podem ser adotadas – e que nenhuma delas, sozinha, resolverá o problema, precisam ser assumidas em conjunto. Depois, o compromisso de cada um, que pode ser direto, entre aqueles que estão envolvidos nesta problemática, ou indireto, desde o voto em candidatos realmente comprometidos com o bem comum, até o apoio a movimentos e organizações que trabalham com a promoção humana.

O clientelismo, tão pernicioso ao bem comum no Brasil, não é igual à corrupção, ainda que frequentemente desague nela. É uma prática política, muitas vezes legalizada, em que líderes ou partidos oferecem benefícios materiais, cargos públicos ou recursos a indivíduos e grupos em troca de apoio político, como votos, lealdade ou mobilização eleitoral. Em todos esses casos, os recursos públicos são direcionados para vantagens particulares, em detrimento do bem comum. No Brasil, emendas parlamentares têm consumido entre 10% e 28% da parcela do orçamento disponível para investimentos, com pouco retorno efetivo para o bem comum. Tornam a máquina estatal ineficiente, pois as decisões deixam de ser tomadas em função das reais necessidades da população, para serem tomadas em função de interesses eleitoreiros.

A experiência internacional demonstra que não existe solução única contra esse mal. Alguns países tiveram sucesso investindo em transparência e carreiras no funcionalismo público relativamente imunes a indicações políticas. Por outro lado, punições exemplares sem reformas estruturais – como as Operações Mãos Limpas, na Itália, e Lava Jato, no Brasil – produziram resultados decepcionantes, pois os mecanismos que favorecem os desvios não foram eliminados e retornaram após um choque inicial.

Participação e subsidiariedade.

Mesmo sem nomear o clientelismo, a Doutrina Social da Igreja (DSI) aponta dois elementos para a sua superação: a participação (cf. [Compêndio da Doutrina Social da Igreja](#), CDSI 189-191) e o fortalecimento das organizações sociais, os "corpos intermediários", na linguagem da DSI, tais como sindicatos, ONGs, associações de moradores, entidades profissionais (CDSI 185-187, 356-357). Estes formam o tecido social capaz de resistir à captura fisiológica do Estado. É nesse contexto que o princípio da subsidiariedade se revela particularmente fecundo. Propõe que o Estado deve apoiar o protagonismo das pessoas e organizações na resolução dos próprios problemas. O governo e os políticos

Os recentes debates sobre emendas PIX, orçamentos secretos e os mecanismos de aprovação de projetos no Congresso Nacional revelaram, mais uma vez, aquilo que os brasileiros já conhecem bem: o clientelismo e o fisiologismo que caracterizam nosso sistema político. Não se trata de casos isolados de corrupção, mas de um sistema consolidado ao longo de séculos. Nesse contexto, o princípio da subsidiariedade, elemento fundamental da Doutrina Social da Igreja, oferece não apenas uma crítica consistente a essas práticas, mas também caminhos concretos para sua superação.



Imagem gerada por IA

não distribuem benesses a seus aliados, mas o Estado apoia as iniciativas sociais que constroem o bem comum. Bento XVI, na *Caritas in veritate* (CV), esclarece que “o princípio da subsidiariedade deve permanecer intimamente ligado ao princípio da solidariedade”, pois o primeiro sem o segundo “abre caminho para o privatismo social”, enquanto o segundo sem o primeiro resulta em “assistência social paternalista e degradante” (CV 58). A subsidiariedade “respeita a dignidade pessoal ao reconhecer na pessoa um sujeito sempre capaz de dar algo aos outros” e “é o antídoto mais eficaz contra qualquer forma de assistencialismo paternalista” (CV 57).

Oportunidades e cuidados. O clientelismo prospera no vácuo entre o cidadão isolado e o Estado. Quando, em uma perspectiva subsidiária, uma comunidade se organiza para resolver seus problemas com apoio estatal, o político “atravessador de favores” perde sua função social. Além disso, quando direitos podem ser acessados diretamente pelos cidadãos a partir de regras objetivas, o poder de conceder favores desaparece. Por fim, a presença da comunidade aumenta a transparência e o controle social efetivo.

A perspectiva subsidiária aumenta a eficiência na alocação de recursos, pois quem conhece de perto os problemas define melhor as prioridades e soluções, e fortalece o tecido social, pois as pessoas deixam de ser beneficiárias passivas para se tornarem protagonistas. Com isso, tem-se uma democracia mais substantiva – a participação não se limita ao voto, mas torna-se exercício cotidiano de cidadania. Por fim, desenvolve-se capital

social e capacidades que perduram além de governos específicos, criando resiliência institucional, e facilita-se a inovação – soluções criativas podem ser testadas localmente antes de eventual replicação.

A implementação exige, contudo, cuidados fundamentais. Primeiro, evitar descentralização meramente administrativa, sem real transferência de poder e recursos. Muitas “reformas” apenas criaram burocracias locais, igualmente sujeitas à captura clientelista. Segundo, garantir capacitação técnica das instâncias locais. Transferir responsabilidades sem capacidade de gestão é receita para o fracasso. É necessário investimento em formação de lideranças, desenvolvimento de competências gerenciais e sistemas de informação acessíveis. Terceiro, estabelecer mecanismos efetivos de transparência e controle. A proximidade não garante *accountability* – pode até facilitar cooptação sem instrumentos adequados de fiscalização. Portais digitais, conselhos gestores com poder real e auditorias comunitárias são essenciais. Quarto, manter o papel regulador e redistributivo do Estado central. A subsidiariedade não significa abandono das responsabilidades estatais em garantir direitos fundamentais. Um Estado subsidiário é forte onde necessário, mas respeita a capacidade de ação e os valores das comunidades.

Uma outra concepção de Estado.

No Brasil, a subsidiariedade com protagonismo das organizações sociais implica uma inversão de perspectiva. Entre nós, pensa-se em um Estado executor, mandante de todas as obras de interesse social. Onde o Estado não consegue chegar, as organizações sociais são chamadas para desempenhar um papel su-

plementar. É o modelo característico de nosso sistema de saúde. Mas, em uma perspectiva subsidiária, as organizações sociais são protagonistas tanto na execução quanto na concepção das obras. Cabe ao Estado o apoio, a coordenação geral e a fiscalização do uso adequado dos recursos. Agora, é o Estado que deve chegar aonde as organizações sociais não conseguem ir sozinhas.

O Estado subsidiário não corresponde ao Estado mínimo. Trata-se de um Estado forte onde necessário – na garantia de direitos fundamentais, na justa regulação econômica, na proteção dos vulneráveis – mas que respeita a sociedade civil em suas escolhas e em sua capacidade de ação eficiente e responsável.

Um caminho de gerações. A superação do clientelismo e o aumento da participação e do protagonismo da sociedade no Brasil não virá de uma reforma milagrosa ou de um líder iluminado, mas da mudança gradual na arquitetura do poder – da transição do “Estado que tudo provê em troca de fidelidade política” para o “Estado que promove autonomia cidadã”. É um esforço que demanda tempo. Como lembrava Francisco: “Quem ama e deixou de entender a política como uma mera busca de poder está seguro de que não se perde nenhuma das suas obras feitas com amor” (*Fratelli tutti*, FT 195). Na política, cada geração colhe os frutos cultivados pela geração anterior. A política que temos hoje, no seu bem e no seu mal, é o fruto das batalhas dos que nos precederam. A política que nossos filhos praticarão será o resultado dos esforços que fazemos hoje.

*Editor dos Cadernos Fé e Cultura e Fé e Cidadania do O SÃO PAULO