

CARLOS EDUARDO PACHECO AMARAL

REGIONALISMO E ESTADO DAS AUTONOMIAS

Dissertação apresentada à
Universidade dos Açores para
obtenção do grau de Doutor em
Filosofia, especialidade de
Filosofia

Universidade dos Açores
Ponta Delgada
1997



Registado e estado das autnomias



321.01
A5J32
ex 2

Para a Ana Teresa e
para o Gustavo Manuel

Introdução

No próprio momento em que o modelo estatal moderno de organização política atinge uma dimensão universal, alastrando-se por todo o planeta, do Ocidente que o gerou surge uma série de desafios que o atingem nas suas características mais nucleares, atirando-o para uma crise profunda e apontando para a sua substituição por um modelo alternativo. O período que se seguiu às duas guerras mundiais que neste século abalaram a Europa tem vindo a demonstrar, até à saciedade, que o Estado não é mais capaz de assegurar as tarefas que lhe estavam reservadas, nem mesmo as mais fundamentais, de garantia da ordem e da segurança, internas e externas, de fornecimento dos quadros político e jurídico responsáveis pela regulamentação da convivência social, e de implementação das condições de solidariedade e de justiça adequadas para a construção ética de uma boa sociedade.

No Velho Continente, o Estado tem-se vindo a revelar um quadro demasiado estreito: grande demais para poder responder às necessidades locais e pessoais de um corpo de cidadãos cada vez mais críticos que reclamam uma participação activa nos mecanismos e nos processos de tomada de decisão nos quais as suas vidas são moldadas; e pequeno demais para poder corresponder às ânsias espirituais e civilizacionais dos homens e às suas necessidades materiais de estabilidade, previsibilidade, segurança, desenvolvimento económico, salvaguarda do meio-ambiente ...¹.

¹ Em sentido idêntico, cf. os argumentos de José Adelino Maltez, *Ensaio sobre o problema do Estado*, vol. 1, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1991, nomeadamente p.

Perante esta condição de crise do Estado moderno, no Ocidente tem-se vindo a assistir ao desenvolvimento de unidades políticas novas, nas quais os Estados se vêem forçados a depositar um rol crescente de responsabilidades e de poder que, no passado, reclamavam para si próprios em regime de monopólio.

A nível internacional, estas unidades políticas inicialmente pouco mais constituíam do que momentos de reunião dos Estados e de enquadramento da sua cooperação. Sendo os Estados os únicos actores políticos em cena, e sem que qualquer um deles abdicasse da mais ínfima parcela do seu poder soberano, procedia-se à sua reunião para, em conjunto, tentarem dar resposta àquilo que, individual e isoladamente, já não era capazes de assegurar. Com o decorrer do tempo, contudo, assiste-se ao desenvolvimento gradual de autênticas entidades supra-estatais, dotadas de vontade, recursos, capacidade de decisão, normatividade e órgãos de poder próprios, que se impõem aos próprios Estados².

111; Jürgen Habermas, *Écrits politiques. Culture, droit, histoire*, Paris, Les Éditions du CERF, 1990, particularmente a p. 113; Ricardo Petrella, "Nationalist and Regionalist Movements in Western Europe", in Charles M. Foster, ed., *Nations Without a State, Ethnic Minorities in Western Europe*, New York, Praeger, 1980, p. 27; Jacques Vandamme, "Regionalism in Europe", in David Cameron, ed., *Regionalism and Supranationalism. Challenges and Alternatives to the Nation State in Canada and Europe*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1981, p. 40; e Denis de Rougemont, *Rapport au peuple européen sur l'état de l'union de l'Europe*, Paris, Stock, 1979, particularmente pp. 123-127.

² Vejam-se, no dealbar do desenvolvimento de tais unidades internacionais no imediato pós-guerra, os casos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento na Europa, estabelecida para a canalização do auxílio norte-americano para a reconstrução das economias europeias devastadas pela II Guerra Mundial, e da Organização do Tratado do Atlântico Norte, criada para a garantia do envolvimento dos Estados Unidos, e do Canadá, na defesa da Europa perante a manifesta incapacidade dos Estados europeus para assegurarem a sua própria defesa. E, por outro lado, atente-se ao desenrolar do processo de integração europeia e aos alargamentos sucessivos que tem vindo a conhecer, quer ao nível material das competências que alimentam e exprimem a sua vocação supra-estatal, quer ao nível do âmbito geográfico no qual essa vocação encontra expressão prática, isto é, dos Estados que o corporizam. Da Europa do Carvão e do Aço, caminha-se, a passos largos, para a Europa da união política, económica e monetária; e da Europa dos seis, dos nove, dos dez, dos doze, encontramos já na Europa dos quinze, e perspectivam-se alargamentos futuros a um número sempre maior de Estados, quiçá até ao limite das fronteiras asiáticas do continente.

É o tema do regionalismo supra-estatal, no quadro do qual se procura resposta para a crise do Estado através da construção de super-Estados que, ultrapassando o âmbito nacional, assumem um âmbito regional, ocidental, norte ou sul americano, ou sudoeste asiático, por exemplo³, ou civilizacional, cristão, muçulmano, latino-americano, etc.⁴ E, no limite, chega-se mesmo a perspectivar a superação da crise na desintegração dos Estados e do sistema estatal de organização política, e na sua substituição pelo federalismo integral, da federação europeia, num primeiro momento (e, supõe-se, das federações americana, asiática e africana também), e, em última instância, planetária⁵.

Perante a constatação da fragilidade e da incapacidade dos Estados em conduzirem eficazmente os seus destinos próprios, compara-se a condição actual do sistema estatal europeu à volatilidade dos Balcãs no início do século, os quais, sujeitos às ambições e às ambiguidades prussianas, russas e austro-húngaras, em particular, conduziram à Primeira Guerra Mundial. Fala-se da “balcanização da Europa”, a que só a União Europeia poderá responder⁶. Adoptando-se um preconceito em favor da integração política em unidades cada vez maiores, desenvolve-se uma perspectiva unilinear de crescimento e de evolução no âmbito da história política ocidental: desde o indivíduo isolado, até à família, à tribo, à

³ Para citar apenas os casos mais conhecidos da União Europeia, no Velho Continente, da NAFTA e do MERCOSUR, na América e da ASEAN, no sudoeste asiático.

⁴ Para o exemplo mais recente desta escola cf. o imponente trabalho de Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations*, New York, Simon and Schuster, 1996.

⁵ Cf., a título de exemplo, o trabalho de Dusan Sidjanski recentemente publicado entre nós *O futuro federalista da Europa. A Comunidade Europeia das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Grádiva, 1996.

⁶ Para uma apresentação particularmente incisiva desta perspectiva cf. a “Introdução” que Andrea Ghita Ionescu preparou para o trabalho que editou, *Between Sovereignty and Interaction*, New York, Halstead Press, 1974.

polis, à cidade-Estado renascentista, ao Estado moderno e à super federação do futuro⁷.

É a perspectiva integracionista que, em última análise, não vê outra solução para a crise do Estado que não seja a erosão sistemática do seu poder e as suas eventuais desintegração e substituição por unidades políticas transnacionais que ultrapassam definitivamente as fronteiras do Estado moderno e atingem dimensões continentais ou civilizacionais, senão mesmo universais.

Não é esta a perspectiva que enforma a presente dissertação. Que o modelo moderno do Estado se encontra em crise no Ocidente, é uma constatação inelutável. Contudo, em vez de partir daí para a sua rejeição, propomo-nos recuperá-lo, procurando soluções para a crise de que enferma no seu próprio seio, nas suas multifacetadas características, e na maleabilidade e capacidade de adaptação que tem vindo a evidenciar ao longo dos séculos. Nestes termos, a nossa atenção fixar-se-á nas manifestações de organização social e política que ocorrem no interior do próprio Estado. Em vez de procurar a resolução da crise nas unidades políticas super-estatais, investigar-se-ão as unidades políticas que se constituem no interior dos Estados, os movimentos para a sua constituição e a forma e o poder político de que se revestem — bem como o impacto que têm vindo a exercer sobre o Estado, entendido como forma do político, a forma política da modernidade.

É o estudo do regionalismo e das autonomias regionais, e das profundas alterações que têm vindo a imprimir no modelo moderno do Estado, constituindo-se assim em eixos arquitecturais de um paradigma político-organizacional novo

⁷ Neste contexto, o feudalismo e os ideias medievais de personalidade e de universalidade pouco mais constituem do que um interlúdio extremamente complexo e confuso, um parêntesis ou uma “idade média” cujo valor reside fundamentalmente na ponte que estabelece entre as duas Idades da humanidade que o abalizam: a antiguidade e a modernidade.

em emergência no Ocidente, um novo tipo de estado: o Estado regional, ou das autonomias⁸.

No Ocidente vive-se um período de transição, algo semelhante àquele que caracterizou a passagem da Idade Média para a modernidade. O paradigma estatal moderno de organização política, tal como fixado doutrinariamente, designadamente por Maquiavel, Hobbes, Rousseau e Locke⁹, tem vindo gradual e sistematicamente a perder capacidade de explicação e de previsão e a ceder o seu lugar a outro diferente, se bem que ainda de contornos pouco precisos. Certo é, contudo, que alguns dos pilares nucleares sobre os quais assenta a nova estrutura político-organizacional, o novo tipo de Estado, já em franca consolidação em toda a Europa ocidental, se inserem precisamente no contexto da tradição da filosofia política antiga e medieval, abruptamente interrompida e substituída com a modernidade.

⁸ Neste sentido, cf. Jürgen Habermas, *op. cit.* Entre nós, cf. a caracterização da crise do modelo estatal de organização política apresentada por António Teixeira Fernandes, nomeadamente nos seus ensaios "Poder local e democracia", in Aa. Vv., *Estruturas sociais e desenvolvimento*, Lisboa, Fragmentos, 1993, p. 68; "Poder autárquico e poderes difusos", in Aa. Vv., *Dinâmicas culturais, cidadania e desenvolvimento local*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia, 1994; e "As utopias militantes como lugares de constituição do sentido", in *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Série de Sociologia*, vol. VI, 1996, p. 9. Para além disso, veja-se igualmente o apelo que este Professor da Universidade do Porto faz para a necessidade de se desenvolver uma nova ideia de Estado, alternativa àquela que se constituiu no Ocidente desde o Renascimento sobre as ruínas do feudalismo. "Diante das novas realidades que nos oferece o mundo moderno [afirma inequivocamente] há que reelaborar a teoria política de forma a nela fazer entrar uma outra concepção do Estado". Cf. a sua obra "Descentralização e teoria do Estado", in *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Série de Filosofia*, n.ºs 5-6, 1988-1989, p. 123. A presente dissertação pretende ser, precisamente, um contributo nesse sentido.

⁹ E, de entre todos eles, por Hobbes em particular. É nos textos de Hobbes que encontramos a enunciação original e sistemática da matriz do Estado moderno: artificial, racional, territorial, soberano e unitário. Sobre a originalidade do sistema filosófico hobbesiano, o corte radical com a filosofia política antiga e medieval que introduz, e a sua influência directa sobre praticamente toda a filosofia política moderna subsequente cf., por todos, a sistematização muito clara e pertinente que Jacques Taminiaux nos oferece na sua obra *Recoupements*, Bruxelles, Ousia, 1982, particularmente nos ensaios "Hegel et Hobbes" e "Modernité et finitude", pp. 11-48 e 74-90 respectivamente.

É este o caso, muito particularmente, do regionalismo político e dos princípios nucleares da autonomia e da subsidiariedade. Por isso mesmo é que, nesta dissertação, se procederá à tarefa eminentemente filosófica de exploração e de análise crítica destes conceitos com vista ao melhoramento das concepções que deles possuímos e à apresentação de modelos conceptuais, tão sinópticos quanto possível, que melhor expressem as suas virtualidades, quer teóricas, quer de aplicação na prática concreta.

Para o efeito esta dissertação propõe a contextualização destes conceitos fundamentais no seu ambiente natural, o Estado, e nas matrizes filosóficas em que se inserem. É assim que, sem pretender um qualquer regresso ao passado, se tentará fixar o seu surgimento e a sua evolução, bem como os papéis que têm vindo a ser chamados a desempenhar, particularmente na Antiguidade, na Idade Média e na filosofia política católica que os adoptou desde sempre — tudo isto com o objectivo de os trazer para a actualidade, adaptando-os às características e às exigências da vida contemporânea.

Ora, existe já uma quantidade impressionante de estudos sobre estas temáticas, particularmente nas línguas italiana e espanholas¹⁰. Na sua esmagadora maioria inserem-se nos domínios científicos da história institucional e política, da ciência política e do direito, administrativo e constitucional. Adoptando a metodologia do estudo de caso de uma região, ou de um número limitado de regiões, em regra assumem uma perspectiva estritamente positivista, nos termos da qual procedem à exposição descritiva do sistema político e administrativo das regiões em análise, muitas vezes sem quaisquer preocupações especulativas, de problematização ou de exploração do significado ou do impacto dos respectivos

¹⁰ As línguas, naturalmente, daqueles Estados com maiores tradições autonómicas. Cf. a listagem bibliográfica que se apresenta no final desta dissertação.

objectos de estudo, que não seja a apresentação daquilo que as normas de direito positivo lhes oferecem¹¹.

Trata-se, por conseguinte, de temática que se apresenta como campo simultaneamente riquíssimo e fértil de oportunidade e de potencialidades para a reflexão filosófica, de exploração, contextualização, organização, sistematização, avaliação crítica e apresentação de teorias e de projecções ideais. E é precisamente aqui que residirá a originalidade desta dissertação. Não no objecto de estudo que elege, mas na metodologia filosófica que adopta e que lhe imprime, na busca do desenvolvimento de uma compreensão global do fenómeno do regionalismo político na Europa, e do impacto que tem vindo a exercer sobre o sistema estatal de organização política.

Assim se explica o recurso mais ou menos sistemático a bibliografia não filosófica. Nela encontramos traçado o retrato, ou, melhor, os múltiplos retratos da materialização positiva do regionalismo, particularmente no Ocidente e na sua tradição civilizacional. Apesar da forma muitas vezes ingénua e acrítica com que o faz, esta bibliografia oferece-nos a matéria sobre a qual fazemos incidir a nossa reflexão de exploração conceptual e de construção teórica. Sem ela, o nosso trabalho não seria possível, precisamente porque vazio de conteúdo.

¹¹ Veja-se, por exemplo, como os princípios de autonomia e de subsidiariedade são tratados em muita da bibliografia recente. Atente-se, em particular, como em alguma bibliografia, e na melhor das hipóteses, se faz referência a Aristóteles, a São Tomás de Aquino e a Althusius, apenas para se dizer que terão sido os grandes precursores da subsidiariedade, princípio que terá sido desenvolvido na doutrina social da Igreja católica. (Por coincidência, os três grandes filósofos e a escola que seleccionamos para a exploração dos princípios de autonomia e de subsidiariedade e para a identificação da matriz do Estado regional proposta nesta dissertação.) E veja-se como desta simples afirmação se passa à apresentação do conceito no direito comunitário, e para a discussão do significado e das funções que ali lhe são atribuídas. Cf., por todos, Jean-Louis Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, 1997; ou, entre nós, Fausto de Quadros, *O princípio de subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 1995.

Adoptamos uma perspectiva diacrónica, que procura situar as raízes e o surgimento dos principais conceitos que são objecto desta dissertação, seguindo-os no tempo, procurando captar a sua evolução e fixar o seu significado.

No primeiro capítulo, começamos por nos ocupar do Estado, entendido como a forma política da modernidade. Para o compreender recorremos a duas grandes fontes. Primeiramente ao sistema de organização política medieval, já que é a partir dele e em contraposição a ele que emerge a fórmula estatal. E, em segundo lugar, recorremos ao apoio particularmente de Hobbes, de Rousseau e de Locke, uma vez que é neles que encontramos a apresentação original e sistemática da matriz do Estado. Por fim, do confronto da matriz estatal de organização política com as condições de vida da contemporaneidade, constata-se a existência de um profundo hiato e da crescente inadequação da primeira para explicar, e muito menos para prever, o desenrolar das segundas. É esta condição que nos conduz à constatação da crise do modelo moderno do Estado e a questionar a sua pertinência e utilidade na contemporaneidade.

É com o intuito de encontrar respostas e mecanismos de correcção da crise do Estado que, no segundo capítulo se procede ao estudo da regionalização e do regionalismo, e do impacto de cada um deles sobre o Estado. Seguindo a metodologia já testada no primeiro capítulo, começa-se por situar a génese do regionalismo no dealbar da modernidade e na institucionalização do Estado, para, de seguida, acompanharmos o seu desenvolvimento ao longo do tempo, com vista à captação das principais características de que se tem vindo a revestir. Trata-se, fundamentalmente, de um exercício de exploração conceptual, quer dos contextos em que emerge e se desenvolve, quer da natureza e da extensão material que adquire, particularmente enquanto ideologia para a reforma estrutural do Estado moderno, alternativa, simultaneamente, ao separatismo da autodeterminação e à regionalização descentralizadora. O primeiro conducente à explosão do Estado e, seja à proliferação de uma série de mini-Estados novos, seja à sua reunião com os

demaís na constituição de super-Estados novos e, em última análise, do super-Estado europeu e do super-Estado integral planetário. E a segunda entendida como técnica de viabilização do Estado moderno, mecanismo de reforço do seu poder soberano e da sua capacidade de penetração e de controlo sobre tudo e sobre todos os que se encontram no interior das suas fronteiras territoriais.

Por fim, e continuando a seguir a mesma metodologia, no terceiro e último capítulo, abordam-se os princípios fundamentais da autonomia e da subsidiariedade. Com o intuito de fixar os seus surgimento e significado mais prístinos, começamos por recuar no tempo, até às antigas civilizações Maia e Persa, até Esparta e à *polis* grega, em geral. Do seu surgimento nos primórdios da civilização ocidental, acompanhamos o seu desenvolvimento na Idade Média, tanto cristã como muçulmana. E, após o interregno absolutista da modernidade, voltamos a encontrá-los, já neste século, particularmente no quadro da reorganização política que se seguiu a cada uma das duas Guerras Mundiais.

Verificamos que constituem, desde sempre, fórmulas ou princípios de direito natural de distribuição e de legitimação do poder, responsáveis pela organização política, quer do sistema internacional, quer das unidades políticas que o constituem. É neste contexto que os encontramos intimamente ligados ao regionalismo. Integrando o núcleo mais central e originário da proposta de superação da crise do Estado moderno, a autonomia e a subsidiariedade posicionam-se como alternativa ao princípio moderno de soberania, e, portanto, como eixo arquitectural da nova forma política que, no Ocidente, tem vindo a substituir o Estado soberano: o Estado regional, ou das autonomias.

Recorremos às grandes matrizes da filosofia política em que estes princípios naturalmente se inserem: aristotélica, na antiguidade, tomista, na Idade Média, e católica, na contemporaneidade. Na filosofia aristotélica da *polis* encontramos o momento fundamentante de toda esta ampla tradição. Apesar da distância temporal que nos separa de Aristóteles, o estudo da sua filosofia

política continua a ser da maior actualidade. Com o cunho cristão que lhe é imprimido por São Tomás de Aquino, é ela que continua a enformar, quer a doutrina social da Igreja católica, que a adoptou, quer o modelo do Estado que tem vindo a emergir no Ocidente na segunda metade deste século.

Crawford Brough Macpherson argumenta com vivacidade que, nos nossos dias, nos encontramos mais próximos de Hobbes do que qualquer outro período histórico¹². É uma afirmação que se nos apresenta ser de uma correcção a toda a prova, precisamente porque, tal como no limiar da modernidade, vivemos hoje num período de transição. Pela primeira vez, desde Hobbes, encontramos-nos num processo de redefinição do paradigma político responsável pela organização política das nossas vidas.

Ora, a nossa aproximação a Hobbes representa também, paradoxalmente, o encerrar do paradigma hobbesiano e aponta para a necessidade de desenvolvimento de alternativas. É a aproximação do encerramento ao dealbar do ciclo da modernidade; a aproximação de períodos de transição. Tal como o final do século XVII hobbesiano, também o nosso é marcado pelas incertezas e pelas ansiedades características de quem testemunha o desmoronar, lento mas seguro, do mundo que lhe é familiar e assiste à confluência e à coabitação, nem sempre harmónicas ou racionais, de influências e de manifestações de dois modelos distintos de organização política. O primeiro já em franca desintegração, é o modelo familiar do Estado moderno, soberano, territorial, unitário e racional. O segundo, ainda de contornos pouco precisos, ou testados, é o modelo do Estado regional, ou das autonomias.

A filosofia política moderna veio estabelecer um corte radical com a da medievalidade, dominada clara e abertamente pelo Filósofo, como Aristóteles é repetidamente identificado, tal é sua importância. E é também esta ruptura que,

¹² Cf. particularmente a introdução que publica em Thomas Hobbes, *Leviathan*, Harmondsworth, Pelican Classics, 1980, e os seus livros, *The Political Theory of Possessive Individualism Hobbes to Locke*, Oxford, Clarendon Press, 1962 e *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

neste final de século, necessita de ser questionada e reequacionada. A crise do Estado é também a crise da filosofia política moderna que o enforma. É isto que explica o renovado interesse da filosofia política de Aristóteles e de São Tomás de Aquino, uma vez que é nela que se inserem os grandes princípios fundamentais da autonomia e da subsidiariedade. A nível substancial é deles que mais nos aproximamos. E é isto que justifica a atenção que nesta dissertação se devota a ambos.

Identificando a extensão conceptual que a autonomia e a subsidiariedade têm vindo a adquirir e a matriz filosófica em que se inserem, melhor se poderá proceder ao exercício de os situar nas estruturas político-organizacionais que integram e de fixar os papéis que na contemporaneidade são chamados a desempenhar. E, por fim, melhor se poderá contribuir para o exercício que se impõe de identificação dos contornos do tipo de Estado que estes princípios têm vindo a corporizar no Ocidente: o Estado regional, ou das autonomias.

*

* *

Uma dissertação de doutoramento é, por definição, produto de um trabalho personalizado e individualizado. E aquela que agora se apresenta não foge à regra. Para a sua elaboração, contudo, concorreram muitos e preciosos auxílios, sem os quais dificilmente se poderia ter materializado. Justo é portanto identificá-los; senão a todos, pelo menos aos mais significativos.

Foi com o Prof. Doutor John P. Roche, mestre e orientador, primeiro, e bom amigo, sempre, que na Fletcher School of Law and Diplomacy tive o privilégio de iniciar o estudo do regionalismo e da autonomia regional e de o

trazer para o contexto da filosofia política. A morte roubou-o ao convívio dos vivos, mas a sua memória jamais se extinguirá. Para ele vão as minha primeiras palavras de sentido reconhecimento e a minha homenagem.

Agradeço igualmente ao Prof. Doutor Acílio Estanqueiro Rocha a prontidão com que aceitou o encargo da orientação desta dissertação e as inúmeras horas de trabalho que lhe dedicou. Nele procurei um orientador científico; encontrei um mestre e um amigo que, para além do apoio e da direcção que me forneceu, me levou para o seu convívio familiar.

Devo ainda uma palavra de reconhecimento muito especial ao Prof. Doutor José Enes, com quem iniciei a minha carreira universitária e que sempre me incentivou a pensar a autonomia não como uma questão dos Açores ou da Madeira, mas como uma questão de Estado, como um projecto de Estado. Trabalhando com ele, aprendi mais do que me é possível dizer, e acabei partilhando uma amizade muito profunda.

Com os Prof. Doutores Michael Laver, na Universidade de Harvard, Ottfried Höffe, na Universidade de Fribourg, Charles Ricq, na Universidade de Genebra e António Martínez Puñal e Francisco Fernández Segado na Universidade de Santiago de Compostela, tive a oportunidade de discutir esta dissertação e de receber preciosas indicações científicas. Para eles o meu muito obrigado.

Ao Prof. Doutor Martínez Puñal dirijo ainda uma palavra de gratidão muito particular pelo precioso auxílio que me prestou, quer na obtenção de alojamento na Universidade de Santiago de Compostela, quer no acesso às suas ricas bibliotecas, quer ainda pelas facilidades de fotocópias que me permitiram num curto estágio de dois meses manejar milhares de obras e trazer para os Açores excertos de centenas delas.

Para o pessoal das Bibliotecas Ginn, da Fletcher School of Law and Diplomacy, Wessel, da Universidade de Tufts, em Medford, e Widener da

Universidade de Harvard em Cambridge, Massachusetts, dirijo uma palavra de reconhecido agradecimento pelo apoio prestado na pesquisa e na consulta dos respectivos espólios bibliográficos, bem como pelas facilidades sempre reiteradas de acesso às estantes e de empréstimo domiciliário.

Devo ainda uma palavra de gratidão pelas oportunidades que me foram facultadas de proceder a consultas bibliográficas nos importantes acervos das bibliotecas do Tribunal Constitucional, em Lisboa, da Universidade do Minho e da Faculdade de Filosofia da Universidade Católica Portuguesa, em Braga, da Escola Galega de Administração Pública e da Universidade de Santiago de Compostela, e do Instituto de Estudos Europeus, em Florença.

Aos Serviços de Documentação da Universidade dos Açores, à sua Directora, a Dra. Maria da Graça Almeida Lima, e a todo o seu pessoal, não tenho palavras para agradecer a diligência, a prontidão e até o humor e a amizade com que, desde sempre, têm procedido à identificação e à aquisição ou ao empréstimo de tantas e tantas obras.

Agradeço aos amigos do CERIE e do Departamento, especialmente aos Drs. Carlos Cordeiro e Hermano Aguiar, a paciência com que me ouviram expor as minhas ideias e os meus argumentos, as muitas palavras de apoio que me dirigiram, as chamadas de atenção e os incentivos constantes.

Registo, com gratidão, o apoio que recebi da Reitoria e do Departamento de História, Filosofia e Ciências Sociais da Universidade dos Açores, nomeadamente as dispensas de serviço docente e as bolsas de estudo que me foram concedidas.

O meu reconhecimento vai igualmente para a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento pela bolsa para aquisição de bibliografia que me atribuiu. À Presidência do Governo dos Açores e ao Doutor João Bosco Soares Mota Amaral agradeço o apoio concedido à minha investigação, particularmente

a bolsa de estudos que me permitiu o estágio na Universidade de Santiago de Compostela.

A todos, o meu sincero e sentido muito obrigado.

Por fim, se é certo que à família não se agradece, não posso deixar de agradecer a Deus pela minha e pelo factor de incentivo, de criatividade, de estabilidade e de apoio preciosos que tem constituído para mim.

Capítulo I

**O Estado:
surgimento, enquadramento, natureza**

1 — Introdução

Situar a autonomia política regional no contexto das estruturas políticas ocidentais é, paradigmaticamente, situá-la no contexto do Estado, entendido, à maneira de Carl Schmitt, como “a unidade política que tudo abrange”¹, ou de Harold Laski, como “associação suprema e toda abrangente”², ou ainda de Miguel Reale, como “a sociedade juridicamente organizada, isto é, organizada para a satisfação das aspirações individuais e colectivas”³ — para apenas citar estes três expoentes da filosofia política e da teoria do Estado contemporâneas⁴.

Assim, este primeiro capítulo pretende, exactamente, situar a autonomia política regional no seu enquadramento, na sua circunstância natural, *i. e.* no Estado. Ora, o Estado não é conceito simples a que corresponda uma concepção clara e

¹- Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1976, p. 32. A tradução é da responsabilidade do autor desta dissertação, bem como todas as traduções subsequentes.

²- Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice*, New York, The Viking Press, 1935, p. 40.

³- Miguel Reale, *Teoria do direito e do Estado*, 4ª ed., rev. São Paulo, Editora Saraiva, 1984, p. 116.

⁴- As perspectivas dos três filósofos sobre a natureza do Estado e a sua relação com a sociedade, bem como com as demais associações que integra, merecerão um tratamento adequado no corpo do presente capítulo.

inequívoca. Pelo contrário é, antes, um conceito fundamentalmente controverso e, na caracterização de John Hoffman, “surpreendentemente contencioso”⁵. É, para continuar a citar o importante trabalho *State, Power and Democracy* deste autor, “uma instituição de tipo muito problemático e peculiar”; tentar defini-lo é, na sugestiva imagem que utiliza, penetrar num “campo de minas”, já que o próprio Estado é caracterizado como “um campo de minas de definição” — *a definitional minefield*⁶. Apelidado por uns de “conceito anfibológico”, a que corresponde uma pluralidade de significados⁷, o Estado apresenta-se, segundo outros, como “objecto de definições conflituosas”⁸, tão díspares que ocupam toda a vasta gama que vai desde o solipsismo estatal de um Luís XIV, ao pan-estatismo dos totalitarismos. Significa isto que, para citar o trabalho sistemático de Kenneth Dyson, *The State Tradition in Western Europe*, o conceito de Estado envolve “uma ambiguidade considerável”, correspondendo-lhe, nas palavras do mesmo autor, “uma ideia geral terrivelmente amorfa”. É um “conceito contestado”, e, como tal, está rodeado de uma série de problemas, quer quanto ao seu significado, quer ainda quanto à sua

5- John Hoffman, *State, Power and Democracy*, Sussex, Wheatsheaf Books, 1988, p. 13.

6- *Ibid.* As citações são das páginas 32 e 36.

7- Cf., por exemplo, J. J. González Encinar, “El Estado federal asimétrico y el fin del Estado”, in Antoni Monreal, ed. *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991, Eduardo García de Enterría, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Editorial Civitas, S. A., 1985, e, entre nós, José Enes, “A autonomia regional dos Açores numa perspectiva da teoria do Estado”, in Aa. Vv., *A Autonomia como fenómeno cultural e político. comunicações apresentadas na VIII semana de estudos dos Açores*, Angra do Heroísmo Instituto Açoriano de Cultura, 1987. Nos termos desta tradição, de que é exemplar a utilização que as constituições portuguesa e espanhola fazem do conceito de Estado, descortinamos três sentidos distintos: 1 — o Estado no sentido de órgãos centrais, como sinónimo de poder central e em contraposição às regiões autónomas, 2 — o Estado no sentido de Estado aparato ou conjunto de órgãos que o integram nos diferentes níveis de poder, contexto em que o Estado se contrapõe à sociedade, e, 3 — o Estado como auto-organização da sociedade e abarcando a totalidade da organização jurídico-política.

8- Robert M. MacIver, *The Modern State*, Oxford, Oxford University Press, 1966, p. 3.

aplicação. É um “conceito em aberto” cujas fronteiras são disputadas ou ignoradas e que “suportará uma variedade de argumentos racionalmente defensáveis”⁹. De argumentos, e de definições.

Num “exame preliminar” aos múltiplos significados que têm vindo a ser atribuídos ao conceito de Estado, C. H. Titus, por exemplo, conseguiu identificar nada menos do que 145 definições diferentes¹⁰. E a confusão conceptual de que o conceito de Estado se reveste é de tal ordem que várias são as vozes que se levantam afirmando a sua inutilidade consumada e a subsequente necessidade do seu abandono¹¹. Não é esta, contudo, a posição que assumimos. Reconhecendo, com David Held, que “nada há de mais central para a teoria política e social do que a natureza do Estado, e nada de mais contestado”¹², afigura-se necessário não levantar as mãos aos céus em sinal de impotência e abandonar o conceito de Estado, mas, em face simultaneamente da sua importância e da sua complexidade, começar por proceder à sua análise e à sua caracterização.

Assim, este capítulo é devotado à análise do conceito de Estado, da sua natureza, do seu surgimento e do seu enquadramento com as demais instituições sociais e políticas e com a sociedade em geral. Buscar-se-á delinear a marca do Estado, particularmente em face dos tipos de organização política que o

9- Kenneth Dyson, *The State Tradition in Western Europe, a Study of an Idea and Institution*, New York, Oxford University Press, 1980, pp. 252-253.

10- C. H. Titus, “A Nomenclature in Political Science”, in *American Political Science Review*, nº 25, Março de 1931, p. 45.

11- Cf. a título de exemplo Yale H. Ferguson e Richard W. Mansback, *The State, Conceptual Chaos and the Future of International Relations Theory*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, 1989.

12- David Held, “States and Society”, in David Held, eds., *States and Societies*, Oxford, Martin Robertson, 1993, p.1.

antecederam. Identificando-se, assim, as características essenciais do Estado enquanto tipo específico de organização política, proceder-se-á ao seu confronto com as condições de vida político-organizacionais actuais. Deste confronto evidenciar-se-á a profunda crise que, aos mais variados níveis, e em particular a partir da Segunda Guerra Mundial, tem vindo a assolar o Estado na Europa ocidental: crise funcional ou teleológica, crise territorial e crise política ou de autoridade.

E este é um trabalho, entendido como preliminar, que, no segundo capítulo, permitirá o estudo das regiões, do regionalismo e da autonomia política regional, enquanto instrumentos de correcção da crise do Estado e, assim, mecanismos de viabilização do Estado em face das profundas crises que na contemporaneidade o têm vindo a assolar.

2 — Conceito historicamente situado e delimitado

Em Portugal, Marcello Caetano apresenta no seu *Manual de ciência política e direito constitucional*¹³, uma abordagem ao conceito de Estado, que, com autoridade ainda hoje reconhecida, começa por caracterizar como uma “sociedade política”¹⁴.

Quer isto dizer que o Estado é uma sociedade política de tipo peculiar e de carácter conjuntural que, no dizer de Bluntshli, “não é produto da natureza, mas sim fruto do trabalho do homem”¹⁵. É, para além do mais, neste contexto que a vasta pluralidade da doutrina aponta para o carácter histórico do Estado. Stuart Hall, por

¹³- Marcello Caetano, *Manual de ciência política e direito constitucional*, 6ª Edição, revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Tomo I, reimpressão, Coimbra, Almedina, 1986. Para a definição completa do Estado proposta por Marcello Caetano, ver *infra*, p. 23. A propósito cf. a definição do conceito de Estado que Freitas do Amaral propõe em “Estado”, in *Polis. Enciclopédia Verbo da sociedade e do Estado*, vol. 2, Lisboa, São Paulo, Editorial Verbo, 1984, pp. 1126-1178, que como o próprio reconhece, assume a definição proposta por Marcello Caetano, introduzindo-lhe algumas ligeiras alterações ou “aperfeiçoamentos”.

¹⁴- Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 122.

¹⁵- J. K. Bluntshli, *The Theory of the State*, Oxford, Clarendon Press, 1898, p. 19. Cf. ainda, entre nós, a perspectiva de Cabral de Moncada, que lembra que desde os sofistas, na Grécia antiga, a comunidade política (a *polis*, a *civitas*, o Estado) é entendida como sendo produto convencional da vontade dos homens. Cabral de Moncada, *Filosofia do direito e do Estado*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 1955.

exemplo, inicia a sua discussão do conceito de Estado, afirmando-o como “fenómeno histórico”. E isto por razões de duas grandes ordens. Desde logo porque o Estado é entendido como construção humana, como tipo específico de associação e de convivência humanas num todo organizado politicamente, e como tal é fenómeno historicamente situado e delimitado, que nunca é um dado, mas sempre um contínuo forjado pela vontade do homem. E, em segundo lugar, porque, enquanto tal, o Estado se tem alterado, ao longo dos tempos e com as circunstâncias. “Tempos houve [escreve aquele autor] em que o Estado, tal como o conhecemos, não existia”¹⁶. E, obviamente, tempos poderão vir em que o Estado deixará de existir¹⁷.

O Estado não se apresenta, pois, como uma “dádiva de Deus”, nem como fruto de forças históricas ou naturais cegas, nem tão-pouco como algo que se tenha desenvolvido espontaneamente por acrescência natural. O Estado surge como “realidade construída”, como um “complexo institucional desenvolvido artificialmente”¹⁸. E é igualmente neste contexto que Adriano Moreira lembra que

16- Cf. Stuart Hall, “The State in Question”, in Gregor Mc. Lennan, David Held & Stuart Hall, eds, *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes & Philadelphia, Open University Press, 1984, as citações são da página 1. No mesmo sentido, e a título indicativo, cf. ainda John Agnew, *Place and Politics*, Boston, Allen & Unwin, 1987, e Leslie Green, *The Authority of the Modern State*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

17- Com esta afirmação não se pretende, de forma alguma, questionar a perenidade do político, mas apenas, e tão só, a do Estado entendido enquanto uma das formas concretas e históricas que, com o evoluir dos tempos, o político assumiu. Não se trata, portanto, de adoptar a perspectiva marxista de desintegração final do Estado, na construção da utopia final da sociedade sem classes, e perfeitamente anárquica que conduz os seus destinos espontaneamente, por si só, sem qualquer estrutura político-organizacional. Quando se escreve que o Estado poderá, no futuro, deixar de existir, referimo-nos ao Estado enquanto subtipo ou forma concreta e situada historicamente do político, que, na modernidade, sucedeu à organização política medieval, ela também subtipo ou forma situada historicamente do político.

18- Cf. Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, Stanford, California, Stanford University Press, 1989. As citações são da p. 95

“na Bíblia, entre as coisas que Deus fez e viu que eram boas, não se encontra o Estado. O Estado foi uma criação da comunidade para servir a comunidade. E não pode acontecer o contrário que é a comunidade ser serventúria do Estado”¹⁹.

E esta perspectiva surge ainda, com toda a clareza, até mesmo quando se entende o político como uma essência, na caracterização de Julien Freund, isto é, até mesmo quando se entende o político como “originariamente consubstancial à sociedade”²⁰ e ao próprio indivíduo, uma vez que, no dizer deste autor, homem, sociedade e político são, todos os três, “dados em simultâneo e originariamente, de modo que tentar ir para além do político ou para além da sociedade significaria querer ir para além do homem”²¹. Neste contexto o político apresenta-se como algo que, à maneira aristotélica, é um dado imediato do próprio homem, no sentido em que se reporta à organização do social, e este último é condição natural do homem; e o Estado surge então como “fisionomia histórica do político”²². Sendo o político condição natural do homem, o Estado, enquanto espécie concreta ou forma conjuntural em cujo contexto tal condição natural se concretiza, esse não é já um dado de natureza, mas antes uma construção do espírito²³.

19- Adriano Moreira, cit. por José Adelino Maltez in *Ensaio sobre o problema do Estado*, Tomo I, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1991, p. 109.

20- Julien Freund, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1981. A citação é da p. 25.

21- *Ibid.*

22- S. Goyard-Fabre, “État”, in Sylvain Auroux, dir., *Les notions philosophiques. Dictionnaire*, Tomo I, Paris, PUF, 1990.

23- Cf. ainda Jorge de Miranda. *Manual de direito constitucional*, III. 2ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1988. “O Estado [escreve este Professor da Faculdade de Direito de Lisboa] é um fenómeno historicamente situado; não equivale ao político, é tão-só uma manifestação do político que ocorre em certas circunstâncias e se reveste de certas características”, p. 7. E, mais adiante, “O Estado é um caso histórico de *existência política* e esta é, por seu turno, uma manifestação do *social*, qualificada ou específica”, p. 20.

Até mesmo aqueles que entendem o Estado como entidade natural fazem-no porque o identificam com o político. E, ao afirmarem o carácter natural do Estado, assim entendido em sentido tão amplo, reconhecem imediatamente a historicidade das formas que tem vindo a assumir na civilização ocidental — e é assim que, na generalidade, afirmando a perenidade e o carácter natural do Estado, lhe reconhecem formas tão díspares como as do Estado antigo, do Estado medieval e do Estado moderno, para citar apenas as suas três fases mais marcantes²⁴.

Nesta acepção, confundido com o político, em geral, e entendido como ordenamento do social, o Estado decorre da dissolução da organização social primitiva ordenada à volta das linhas de consanguinidade e dos laços de parentesco familiar, e da agregação de várias unidades familiares (fundamentalmente por razões de defesa, interna e externa, e de busca de bem-estar), sob uma autoridade já não privada, mas pública. O Estado surge, então, na transição do tribalismo, da barbárie, para a idade dos *cives*, para a civilização. É a tradição jusnaturalista do contrato social, em cujo contexto o Estado surge na transição do *estado de natureza* (hipotético ou não, em que os homens teriam vivido numa condição pré-social, e, por isso, pré-política, porque natural, primitiva e selvagem) para a condição perfeitamente antitética, a *societas civilis* (ou o Estado político, propriamente dito, não natural porque já civilizado e organizado politicamente).

É o que se passa, por exemplo, com Miguel Reale, para quem o Estado e o político se confundem. Dizendo do Estado, por um lado, que “é a sociedade juridicamente organizada para a satisfação das aspirações individuais e colectivas”²⁵, este filósofo do direito, por outro lado, não deixa de sublinhar que,

24- Lawrence Krader, por exemplo, na sua obra *A formação do Estado*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, identifica uma vasta pluralidade de tipos de Estado, entre os quais o moderno, o antigo, o imperial, o teocrático, o tribal, etc. etc.

25- Miguel Reale, *op. cit.*, p. 116.

não sendo em si organização artificial (sendo antes natural), o Estado tem vindo a conhecer vários tipos — esses sim, situados historicamente e produto da vontade humana, cada um com a sua característica distintiva imprimida pelo homem²⁶.

Em causa estão, pois, duas concepções. A primeira que reserva o rótulo de Estado apenas para um tipo específico de organização política e em cujo contexto, no dizer de José Adelino Maltez, o Estado é “conceito localizado no tempo e no espaço: não é historicamente necessário nem inevitável”²⁷. Neste âmbito conceptual, o Estado é identificado não com a organização da sociedade, em geral, mas definido como um modo específico de organização da sociedade, de tal forma que seria mesmo um erro apelidar de Estado os sistemas político-organizacionais gregos e medievais, por exemplo²⁸. A segunda concepção, identificando-o com o

26. Miguel Reale escreve mesmo que o Estado moderno é “uma forma histórica de Estado”, caracterizada pelo “poder que lhe é peculiar de decidir em última instância sobre o direito positivo”. *Op. cit.*, pp. 200-201. É esta também, por exemplo, a perspectiva adoptada por José Enes. Cf. o seu artigo “O primeiro discurso autonómico dos Açores”. In Aa. Vv. *Livro comemorativo do 1º centenário da autonomia dos Açores, 1898-1995*. Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995, especialmente pp. 89-90. E esta é igualmente, aliás, a perspectiva adoptada na filosofia do Estado de Marx e de Engels. Marx trabalha sobre os estudos etnográficos e etnológicos do seu tempo desenvolvendo a perspectiva de que o Estado surge exactamente em substituição e alternativa às sociedades primitivas fundadas sobre os vínculos sanguíneos da família, para a garantia da divisão em classes e dos interesses da classe dominante. Para uma melhor explicitação crítica desta concepção do Estado, cf. o artigo sobre “O Estado” preparado por Norberto Bobbio para a *Enciclopédia Einaudi*, vol. 14, *Estado-guerra*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1989, pp. 215-275.

27. José Adelino Maltez, *op. cit.*, p. 18.

28. Cf., por exemplo, Andrew Vincent, *Theories of the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1987 que, definindo o Estado como “um modo de organização da sociedade” esclarece tratar-se de um modo que é de tal forma específico que “não há um qualquer Estado grego ou Estado medieval, pelo menos nos termos em que entendemos o conceito de Estado aquelas são designações erradas”, p. 10. Cf. ainda José Adelino Maltez, *op. cit.*, loc. cit., para quem tais apelidações são sempre “anacrónicas”. Em sentido semelhante, António Teixeira Fernandes define o político como sendo específico da condição humana. Sublinhando o surgimento da *polis* como forma concreta do político, a partir da transição do poder tirânico do *oikos* para a liberdade da *praxis* e da *lexis*, fixa a formação do tipo estatal de organização política no Ocidente apenas com a modernidade na sequência da desintegração

político, entende o Estado como conatural ao próprio homem, admitindo modalidades ou formas, essas sim, históricas e distintas.

Contudo, a clivagem entre ambas, convenhamos, é mais nominalista e aparente do que substancial e real. Enquanto que no âmbito da primeira, Estado é aquele tipo de organização política que, na modernidade, substitui a medieval, no âmbito da segunda, essa mesma realidade dá pelo nome de Estado moderno. Ambas reconhecem vários tipos de organização política. No quadro da primeira estas são, por exemplo, a *polis*, a *civitas*, o *regnum* e o Estado, enquanto que no quadro da segunda, teremos então o Estado clássico, o Estado medieval e o Estado moderno.

Por tudo isto, em vez de se perder tempo em demasia com esta clivagem, o fundamental é estar atento à sua existência, optar por uma destas linguagens e, acima de tudo, não atribuir a uma destas concepções o que, afinal, são atributos da outra — designadamente não atribuir ao Estado entendido, na primeira das concepções apresentadas, como forma de organização política da modernidade, nenhum dos atributos próprios da segunda concepção do Estado em que este assume carácter geral e se confunde com o político. Sem pretender identificar o Estado com todo o político, e correndo o risco de ser redundante ou anacrónico, e por uma questão de conveniência e facilidade de expressão, nesta dissertação procede-se à identificação do Estado, apelidando-o de moderno só quando absolutamente necessário e opondo-o aos sistemas político-organizacionais antigo e medieval, isolando os seus caracteres mais distintivos, enquanto tipo historicamente situado e delimitado de organização política — é do que trata este capítulo.

do modelo feudal. Vejam-se, especialmente, os seus "Descentralização e teoria do Estado", in *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Série de Filosofia*, n.ºs 5-6, 1988-1989, e *Os fenómenos políticos. sociologia do poder*, Porto, Edições Afrontamento, 1988, pp. 308 e seguintes

3 — A organização política medieval

Regressando à abordagem proposta por Marcello Caetano, sobressai que, enquanto tipo específico de sociedade política, o Estado “surgiu na Europa com a Idade Moderna, sobre as ruínas do feudalismo”²⁹. Deste modo, enquanto forma de associação e de organização da vida colectiva da sociedade³⁰, artificial e historicamente situada³¹, o Estado surge na modernidade com o denominado sistema de Vestefália que, marcando o fim das guerras religiosas na Europa, marcou igualmente o fim das pretensões universalísticas da Igreja e do Império, por um lado, e dos desafios internos do feudalismo segmentário, por outro³².

Tal como o sistema de organização política feudal (o Estado feudal, se quisermos) surgiu do desmembramento do Império Romano do Ocidente, como

²⁹- Marcello Caetano, *op. cit.*, *loc. cit.*

³⁰- Cf. Harold J. Laski, *op. cit.*

³¹- Cf. a concepção de Georges Burdeau, do Estado não como fenómeno natural mas sim como “artificio” fruto da vontade, e “construído pela inteligência humana”, uma vez que “nem todas as sociedades organizadas politicamente são Estado” e que “a organização política do homem é uma necessidade natural, mas esta organização em Estado é artificial”. Georges Burdeau, *L'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1970, pp. 21-54.

³²- Cf. Yale H. Ferguson e Richard Mansback, *op. cit.*

sistema de governo centralizado e como sistema centrado à volta dos municípios³³, também o Estado, enquanto forma específica de organização política, surge como “perfeita antítese”, no dizer de Joseph Strayer, do sistema medieval de organização política³⁴ e pela negação dos dois princípios fundamentais norteadores do sistema medieval: de unitarismo hierárquico e de fragmentação autónoma³⁵. Torna-se portanto oportuno para a compreensão do Estado e para a identificação dos seus caracteres mais marcantes, começar por traçar, mesmo que esquematicamente, aquele tipo de organização política que o precedeu e em oposição ao qual se afirma.

Pode, resumidamente, dizer-se que dois grandes ideais nortearam a organização política medieval. Por um lado, presidia-lhe uma concepção unitária, herdada do mundo antigo — uma concepção que todos uniu no desejo comum de concentração do poder num só centro, seja a Igreja, seja o Império, e de considerar todos os direitos como privilégios, como emanações desse mesmo centro de poder único. Por outro lado, a esta concepção de redução de todo o poder à unidade, correspondia uma outra concepção antitética, orgânica, particularista e pluralista. Uma concepção em cujo contexto a organização política superior não era nem simples nem unitarista, antes era entendida como “comunidade de comunidades” e “unidade na pluralidade”. A sua unidade decorria mesmo da consagração e do respeito pela vida própria e pelos poderes inerentes a cada uma das unidades orgânicas, partes da comunidade universal, cada uma realizando as suas tarefas

³³- Cf. Gianfranco Poggi, *op. cit.*

³⁴- Joseph Strayer, *As origens medievais do Estado moderno*, Lisboa Grádiva, 1986. A citação é da p. 18.

³⁵- Cf. Giorgio Balladore Pallieri, *A doutrina do Estado*. Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, Lda., 1969, especialmente p. 18.

próprias, à sua maneira, necessárias, todas, para o bem estar da comunidade³⁶. É, além disso, neste contexto que Otto Von Gierke aponta para o organicismo da Idade Média e para as respectivas vocação, simultaneamente universalista e particularista, e perspectiva da sociedade como um todo composto de partes que são também todos em si mesmas, até ao próprio indivíduo³⁷.

Ora, na Idade Média, o ideal universalista herdado de Roma nunca foi mais do que uma aspiração sublime, permanecendo intacto apenas na teoria. O imperador posicionava-se à cabeça de uma organização hierárquica piramidal de monarcas, duques e barões, em cuja base se encontrava o sistema de agricultura de subsistência. Cada uma destas unidades ou fatias horizontais da pirâmide organizacional medieval fazia parte de um só sistema: o Império (ou, no seu caso, a Igreja universal). Contudo, nem o imperador, nem o monarca, eram verdadeiros soberanos — detinham apenas um tipo particularmente limitado de poder. A base da pirâmide medieval, e suporte de todo o respectivo sistema organizacional, era constituída, na expressão do *Royal Institute of International Affairs*, por “unidades virtualmente auto-contidas”: as unidades da economia de subsistência³⁸. Por outro lado, esta organização da pirâmide medieval, fragmentada em fatias horizontais auto-contidas, acarretou a dispersão do poder político. Na Idade Média o poder encontrava-se efectivamente distribuído entre estas mesmas fatias horizontais que se constituíam assim, nos termos de Gianfranco Poggi, em centros de poder relativamente autónomos que exprimiam e avançavam os interesses distintos, e por

36- Cf. E. F. Jacob, “Political Thought”, in G. C. Crump e E. F. Jacob, *The Legacy of the Middle Ages*, Oxford, Clarendon Press, 1927.

37- Cf. Otto Von Gierke, *Political Theories of the Middle Ages*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987. Para um tratamento mais elaborado desta temática, veja-se capítulo 3.

38- The Royal Institute of International Affairs, “The Rise of National Feeling in Western Affairs”, in Reinhard Bendix, ed., *State and Society*, Berkeley, University of California Press, 1968.

vezes em conflito, de diferentes secções da população³⁹. É assim que o sistema de organização medieval tendia claramente para a fragmentação e para a dispersão, crescente e em cascata, do poder em unidades cada vez menores, e conduzia à criação e à institucionalização de uma riquíssima malha de unidades menores que se constituíam em autênticos sistemas políticos autónomos⁴⁰. Era essencialmente uma estrutura complexa e algo solta de obrigações contratuais verticais, fundamentalmente de garantia de segurança, em sentido descendente, e de prestação de serviços, em sentido ascendente, que se desenrolavam numa hierarquia social complexa em que se inseriam aquelas unidades menores (grupos e comunidades territoriais, religiosos e sócio-profissionais) autónomas com lealdades e sistemas político e jurídico próprios, muitas vezes em conflito uns com os outros⁴¹.

É neste contexto que a organização política medieval é geralmente classificada de *anárquica*, exactamente porque marcada pela sobreposição de uma multiplicidade de sistemas de poder, em que tanto o imperador, como o próprio monarca apenas detinham um tipo particularmente limitado de poder. Na caracterização de Roger King, “ao sistema de autoridade política da sociedade medieval faltou integração e densidade [... tendo ficado] marcado por uma crescente fragmentação de cada sistema mais vasto em vários sistemas mais pequenos autónomos [... o que explica a] natureza hierárquica, particularizada e às camadas da sociedade medieval”⁴².

39- Gianfranco Poggi, *The State, its Nature, Development and Prospects*, Cambridge, Polity Press, 1990, p. 184.

40- Cf. Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, ed. cit., especialmente pp. 25-35.

41- Cf. Andrew Vincent. *op. cit.*

42- Roger King, *The State in Modern Society*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1986, p. 35. Cf. ainda Stuart Hall, *op. cit.*

Dai que, ao escreverem sobre a organização política medieval, Joseph Camilleri e Jim Falk a caracterizem como “um labirinto de pequenos reinos, principados, ducados e outras instituições quase autónomas (igrejas, mosteiros e conventos, desfrutando de privilégios e imunidades especiais, cidades independentes, guildas, universidades, mercadores e senhorios) [os quais] constituíram uma manta cosmopolita de lealdades e de fidelidades que se sobrepunham, jurisdições que se entrelaçavam geograficamente e enclaves políticos”⁴³.

Para além disso, cada um destes enclaves políticos, destas comunidades e destes grupos, era entendido como detentor de uma personalidade real e própria. Na introdução que preparou para a tradução inglesa da obra de Gierke acima citada, *Political Theories of the Middle Ages*, Maitland remonta a personalidade e os direitos naturais de cada uma destas unidades orgânicas da comunidade global à concepção germânica de corporação, em cujo contexto cada uma delas é entendida não como uma ficção jurídica e uma criação do Estado, mas como “um organismo vivo e uma pessoa real com um corpo, membros e com vontade próprias. É uma *Gesamtperson* e a sua vontade é uma *Gesamtwille*; é uma pessoa grupo e a sua vontade é uma vontade grupo”⁴⁴.

Deste modo, a cada uma destas *pessoas grupo*, a cada uma da pluralidade de unidades orgânicas constitutivas da organização política medieval, era garantida a sua autonomia. E, para além disso, o sistema político global, o Império ou o Estado medieval, se quisermos, era assim entendido como uma grande empresa, composta pela agregação de várias corporações subsidiárias autónomas, cada uma com os seus

⁴³- Joseph Camilleri and Jim Falk, *The End of Sovereignty. The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Comp.Limited, 1992, p. 12.

⁴⁴- Cf. E. F. Jacob. *op. cit.* p. 531.

sistemas político e jurídico próprios⁴⁵. Assim, a cada uma de tais corporações subsidiárias, a cada uma de tais *pessoas grupo*, não só era permitido como se esperava mesmo que, no seu seio, exercesse um vasto número de prerrogativas de governo, tais como a defesa e o policiamento, a definição, aplicação e interpretação do direito nas matérias do seu foro próprio, a fixação de impostos, etc.⁴⁶ De tal modo que G. R. Stirling Taylor escreve mesmo que era a tais comunidades de base a quem, no essencial, cumpria a governação dos assuntos práticos da vida diária, enquanto que “os reis e os seus parlamentos eram as bandeiras garridas e os cata-ventos dourados que imprimiam cor e fulgor ao espectáculo”⁴⁷.

O poder político encontrava-se, assim, efectivamente disperso e partilhado pela pluralidade de unidades orgânicas que integravam a pirâmide hierárquica medieval. E esta partilha de poder era tão eficaz e substancial que constitui mesmo a marca de definição daquele tipo de organização política. Como lembra John Herz, na organização política medieval, a unidade de base não era o imperador, nem o monarca, mas o cavaleiro armado no seu castelo. Era ele quem constituía “a unidade medieval impermeável”⁴⁸. Em idêntico sentido, num trabalho sobre a *Magna Carta*, Sidney Painter perspectiva esta importância relativa, senão mesmo subordinada do imperador e do monarca em relação às unidades orgânicas que lhe estão na base, escrevendo que “o sistema feudal parte da hipótese de que a unidade política mais importante era o cavaleiro armado. A importância do rei ou do barão dependia do

45- Cf. Sidney Painter, “Individualism in the Middle Ages”, in Fred A. Cazel Jr., ed., *Feudalism and Liberty. Articles and Addresses of Sidney Painter*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1961.

46- Cf. Gianfranco Poggi, *op. cit.*

47- G. R. Stirling Taylor, *The Guild State its Principle and Possibilities*, London, George Allen & Unwin, 1920, p. 20.

48- John Herz, *The Nation-State and the Crisis of World Politics. Essays on International Politics in the Twentieth Century*, New York, David McKay Company, Inc., 1976, p. 103.

número de cavaleiros que seguiam o seu estandarte”⁴⁹. E. F. Jacob, no mesmo sentido, lembra que “em França, é verdade [...] cada barão é um soberano”⁵⁰. E é perfeitamente claro quanto à robustez do poder político de que desfruta cada um de tais centros, esclarecendo que as autoridades assentes na cúspide da pirâmide hierárquica medieval, Imperador e Papa, eram “pouco mais que nominais”⁵¹ — o mesmo se aplicando ao poder exercido pelos demais poderes de grau superior da pirâmide hierárquica medieval sobre os de nível inferior.

A disseminação do poder por unidades corporativas autónomas que se constituíam em verdadeiras “ilhas dispersas de poder político, cada uma delas praticamente isolada das outras”, na expressão de Joseph Strayer⁵², assumia tais proporções que a estrutura política medieval era constituída por uma malha de poder fraccionada e policêntrica. Para além do Imperador e do Monarca, uma fonte de poder se impunha, desde logo, na Idade Média, a Igreja — que, na expressão inspirada de John Figgis, “não era um Estado, era o Estado”⁵³. A Igreja era a estrutura orgânica e o corpo visível da sociedade. Corporação universal, com os seus sistemas de direito e de tribunais próprios, governava directamente sobre todas as actividades humanas que tocavam os seus interesses, e indirectamente sobre tudo o mais — através da organização civil da sociedade que funcionava, muitas vezes, como o seu *braço armado*. E, em segundo lugar surgiam as demais corporações, como as guildas e as aldeias que, com os seus costumes e sistemas jurídico e de

⁴⁹- Sidney Painter, “Magna Carta”, in Fred A. Cazel Jr., ed., *op. cit.*, p. 245.

⁵⁰- E. F. Jacob, *op. cit.*, p. 508.

⁵¹- *Ibid.*

⁵²- Joseph Strayer. *op. cit.*, p. 35.

⁵³- J. N. Figgis, *Political Thought from Gerson to Grotius: 1414-1625*, New York, Harper Torchbooks, 1960, p. 5.

tribunais próprios, “controlavam de perto a vida económica, social e política dos seus membros”⁵⁴.

Assim, se a soberania, una e indivisível, absoluta e centralizada, integra a essência do Estado enquanto organização política contemporânea tipo⁵⁵, à sociedade política medieval presidia um poder político disperso e difuso, uma “soberania piramidal e partilhada”⁵⁶ por todas e cada uma da vastíssima gama de comunidades orgânicas de base que fervilhavam na sociedade medieval.

E é exactamente nesta “soberania piramidal partilhada”, ou, melhor, na parcela de soberania que cabia a cada uma das unidades políticas de base, isto é, na sua autonomia, que Miguel Reale identifica o elemento distintivo da organização política medieval⁵⁷.

A transição do sistema de organização política feudal para o sistema de organização internacional em Estados está marcada, então, pela transição de uma organização vertical hierárquica de soberanias partilhadas, no quadro da *respublica christiana*, para uma organização horizontal, não hierárquica, de soberanias compartimentalizadas em unidades territoriais estanques. Enquanto que, por um lado, a *polis* antiga abarcava a totalidade da vida dos seus membros, de tal modo que, no dizer aristotélico, a condição política era mesmo característica de definição do homem, e fora da *polis* imperava o caos e a bestialidade (só os animais e os

⁵⁴- Sidney Painter, “Individualism in the Middle Ages”, *ed. cit.*, p. 255.

⁵⁵- Ver a caracterização do Estado na secção que se segue.

⁵⁶- Na expressão de José Manuel de Bernardo Ares, “Les corps politiques dans la “République” de Jean Bodin, in Aa. Vv., *Jean Bodin. Actes du colloque interdisciplinaire d'Angers, 24 au 27 Mai 1984*, Angers, Presses de l'Université d'Angers, 1985, p. 31.

⁵⁷- Isto do mesmo modo que, argumenta, a autarquia havia caracterizado tanto a *polis* como a *civitas*, e a soberania caracteriza o Estado. Cf. Miguel Reale, *op. cit.* p. 40.

deuses conseguiam viver fora da *polis*)⁵⁸, por outro lado, a organização política medieval encontrava-se, de facto, dividida numa pluralidade de centros autónomos⁵⁹.

No âmbito do sistema de organização política medieval a autoridade política era fundamentalmente local, encontrando-se sujeita a jurisdições sobrepostas e à competência de mais do que uma unidade política. Cada uma delas um centro autónomo de poder, tais unidades eram de dimensão extremamente dispar: desde a *res publica christiana*, no seu todo, até ao cavaleiro armado. No quadro da *grande escala do ser*⁶⁰, verificava-se uma gradação hierárquica descendente de centros de poder (que se constituíam em outras tantas unidades autónomas de poder), desde Deus até às aldeias e às guildas, englobando ainda o monarca, príncipes, duques, barões, cavaleiros ... Por outro lado, as fronteiras entre estas unidades, e as respectivas jurisdições, encontravam-se marcadas por uma grande flexibilidade, permeabilidade e mutação constantes. No sistema de organização política medieval, não há qualquer lugar para a soberania, entendida como jurisdição interna exclusiva e independência externa — excepto no contexto da Igreja que, com o albar da modernidade, viria a inspirar o seu surgimento no quadro do Estado. A arquitectura política medieval encontrava-se marcada por uma malha de jurisdições múltiplas e sobrepostas (em vez de unitárias e monopolísticas como na modernidade se afirma do Estado), e por uma multiplicidade de sistemas de tribunais e fiscais⁶¹.

58- Cf. Aristóteles, *Politique*, texto estabelecido e traduzido por Jean Aubonnet, Paris, Les Belles Lettres, 1991, Livro I, 13, p. 15.

59- Cf. a caracterização e o contraste dos Estados antigo, feudal e moderno propostos, por exemplo, por J. K. Bluntschli. *op. cit.*, e ainda a de Yale H. Ferguson e Richard Mansback, *op. cit.*

60- Para utilizar a expressão da monografia do Professor Arthur Lovejoy, *The Great Chain of Being*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1976.

61- Cf. David Beetham, "The Future of the Nation State", in Gregor McLennan, David Held e Stuart Hall, eds., *op. cit.*

Eis, pois, em traços necessariamente genéricos e sumários, o grande quadro de organização política medieval, aparentemente anárquico, mas pluralista, em cujo contexto o poder se encontrava difuso, disperso e partilhado por uma pluralidade de comunidades orgânicas, em que cada uma detinha a sua parte de poder político, e nenhuma detinha poder suficiente para se impor às demais — desde a unidade de agricultura de subsistência, até ao reino e ao império, passando por toda uma série de comunidades territoriais, sócio-profissionais, religiosas, recreativas, etc., etc.

Foi contra este grande quadro de organização política que, com o dealbar da modernidade, o Estado se veio a impor sobre a multiplicidade de centros autónomos de poder dos corpos da sociedade, procedendo à “redução à unidade da extrema variedade do mundo medieval”⁶², seja através da sua destruição liminar, seja através da sua subjugação e apropriação.

62- Marcel Prélôt, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1961, p. 224.

4 — A matriz do Estado

Voltando, um vez mais, à caracterização proposta por Marcello Caetano, que tem vindo a ser seguida, observa-se que o Estado se apresenta como reportando-se a “*um povo, fixado num território de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias à vida colectiva e imponham a necessária execução*”. Este Professor da Faculdade de Direito de Lisboa começa, assim, por definir o conceito de Estado a partir dos seus três elementos tradicionais de *povo*, *território* e *poder político*, identificando-o com a existência de um “*povo que tenha o senhorio de um território e seja dotado do poder de se organizar politicamente*”⁶³.

Trata-se, aliás, de uma perspectiva que permeia a generalidade das abordagens jurídicas, em cujo contexto o Estado se define por referência a três elementos que o constituem. O *poder político*, que se traduz pela capacidade, em regime de monopólio, de criação e de aplicação do direito responsável pela regulamentação da organização social e da vida comunitária, e que se transforma, deste modo, em elemento aglutinador, e até mesmo de definição dos membros da sociedade que, assim reunidos, se organizam num só povo: a soberania. O *território* que, constituindo o espaço físico em que a vida comunitária se desenrola, é

⁶³- Marcello Caetano. *op. cit.*, *loc. cit.* Itálico no original.

assumido como possessão dessa mesma comunidade e que, demarcado por fronteiras herméticas e impermeáveis, constitui o campo espacial de validade e de aplicabilidade do poder político e do direito regulamentador da comunidade. E, por último, o *povo*, os membros da sociedade que, assim, e sobre um território determinado, se organizam politicamente, e que constitui, então, o campo pessoal em que o poder político da comunidade é aplicável⁶⁴.

Neste quadro de significação, o Estado apresenta-se como uma instituição de tipo específico; como um sistema integrado e fechado de ordenação da vida em sociedade de um determinado agregado de pessoas, igualmente integrado e fechado, sobre um território determinado, também ele delimitado com precisão e hermeticamente fechado. E é exactamente aqui que, na acepção que tem vindo a ser seguida, se situa a especificidade do Estado e a sua marca — isto é aquilo que o distingue dos demais tipos ou sistemas de ordenamentação do social: o Estado é integrado e fechado hermeticamente.

Nele o poder político encontra-se centralizado e é unitariamente aplicado em todo o território e a todos os membros, a nível interno; e a nível externo, não reconhece superior nem admite interferências, colocando-se a um nível de absoluta igualdade face aos demais poderes dos demais Estados: o Estado é soberano.

Por outro lado, o agregado de pessoas (quer constituam uma nação, quer constituam parte de uma nação, quer ainda constituam duas, ou até mesmo, mais nações) que se organizam em Estado e, assim, se constituem como os seus membros, é igualmente unitário e fechado. Cada uma de tais pessoas, membros do Estado, posicionam-se numa condição de estrita igualdade entre si — são os cidadãos —, e

⁶⁴- Cf., por todos, as definições do conceito de Estado propostas em Black's Law Dictionary, 5ª edição, St. Paul, Minn., 1979, p. 1262, e a discussão de Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 244.

de separação radical face aos demais membros dos demais Estados — que são os estrangeiros.

E, finalmente, o território onde a vida social se desenrola e em cujo âmbito espacial o poder político possui aplicabilidade exclusiva é, também ele, integrado e fechado. É a pátria dos cidadãos e o território do Estado; destes e de mais nenhum outro. Fechado hermeticamente do exterior e insulado por fronteiras impermeáveis, o território apresenta-se como interesse exclusivo daquele povo que dele se assenhoreia e nele se organiza em Estado. O território do Estado engloba não só o espaço físico terrestre e lacustre da parcela da superfície do globo que se torna assim em posse exclusiva do Estado respectivo. Alarga-se ainda ao subsolo e ao espaço aéreo circundante — em princípio desde o centro da terra até ao infinito, num V gigantesco — e inclui ainda o mar territorial, os fundos e o subsolo marinhos, e os recursos que integram.

Neste contexto o espaço geográfico total do território torna-se, simultaneamente, em posse das gentes que nele se organizam em Estado, e instrumento de definição, e de solidariedade, dessas mesmas gentes. É elemento de construção comunitária das gentes que se encontram de tal modo vinculadas ao espaço geográfico que habitam e que chamam de seu, que é através dele que se identificam, construindo-se em comunidade.

As interacções humanas desabrocham e desenvolvem-se “num espaço e num território específicos”, no dizer de John Agnew, os quais, com o surgimento do Estado e o respectivo emparcelamento de todo o globo terrestre em compartimentos estanques, se constituem no habitat disponível para a respectiva materialização. E, conforme este pensador continua a argumentar, “práticas concretas diárias originam uma certa estrutura de sentir [...] uma profunda apercepção da qualidade de vida”⁶⁵.

⁶⁵- John Agnew, *Place and Politics. the Geographical Mediation of State and Society*, Boston, Allen and Unwin, 1987, p. 27.

Neste quadro geral de significação, e enquanto elemento do Estado, o território constitui-se como o habitat das gentes que nele se organizam em comunidade, tornando-se, na explicação de Georges Burdeau, “símbolo e protecção avançados [...] factor de unidade do grupo permitindo-lhe tomar consciência de si”⁶⁶. Assim, e enquanto “espaço acessível para as actividades humanas”, na expressão de Jean Gottmann, o território constitui “o ambiente da própria vida política”, tornando-se deste modo o “contentor do processo político” e sendo responsável pelas funções de “conter, orientar e [...] estabilizar a dinâmica dos processos políticos”⁶⁷.

É a grande imagem do Estado como *unidade de impenetrabilidade*, como bola de bilhar que sobre uma mesa (qual sistema internacional) choca com as demais bolas de bilhar com que se cruza; toca-as num ponto do exterior, apenas — sem interferir, alterar, nem conhecer sequer o que está para além do ponto da fronteira exterior com que choca. John Herz lembra mesmo que, se no paradigma medieval o cavaleiro no seu castelo constituiu a unidade política básica — porque impenetrável —, sob a sanção formal da Paz de Vestefália, o Estado surge como unidade política mais vasta, e ocupa o lugar que o castelo ou a cidade fortificada haviam ocupado previamente.

A Conferência de Paz de Vestefália veio consagrar os princípios da tolerância religiosa, da igualdade fundamental entre os Estados — desde logo entre os Estados católicos e os protestantes, em confirmação dos princípios de *cujus regio ejus religio* da Paz de Augusburgo de 1555 e da balança de poder entre Estados territoriais e

66- Georges Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20ª ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984, p. 22.

67- Jean Gottmann, “Space, Freedom and Stability”, in *Political Science Review*, v. 5, nº 2, p. 117.

heterogêneos marcados por um individualismo vigoroso. Nestes termos, e no dizer autorizado de Leo Gross, a Conferência de Paz de Vestefália “marca o fim de uma época e abre uma nova. Representa o portal majestoso que conduz do velho ao novo mundos”. O velho, continua este eminente Professor da Fletcher School of Law and Diplomacy, era o mundo da organização política hierárquica e autónoma da Idade Média; o novo é o mundo moderno da organização política da humanidade numa pluralidade de Estados⁶⁸.

No quadro dos Tratados de Paz de Osnabruck e de Munster, a Paz de Vestefália sanciona o moderno “sistema estatal”, um sistema “caracterizado pela coexistência de uma multiplicidade de Estados, cada um soberano no seio do seu território, igual aos demais, e livre de qualquer autoridade terrena externa [...] Todos os Estados formam um sistema político [...] novo que assenta sobre o direito internacional e a balança do poder”⁶⁹.

Se, por um lado, o regime de organização política estatal “legalizado”⁷⁰ pela Conferência de Paz de Vestefália, foi desenvolvido ostensivamente *ad christianae reipublicae salutem*⁷¹, certo é, por outro, que nele se testemunhou, como Leo Gross conclui, a liquidação final do sistema de organização política medieval, e o reconhecimento formal do seu esquiteamento numa multiplicidade de unidades

68- Leo Gross, “The Peace of Westphalia, 1648-1948”, in *The American Journal of International Law*, Vol. 42, nº 1, Janeiro de 1948. A citação é da p.28.

69- *Ibid.*, pp. 28-29.

70- Para utilizar a expressão de Lord Bryce, citada por Leo Gross em *Ibid.*, p.34, para dizer que, mais do que criar um regime novo de organização política, a Paz de Vestefália, isso sim, sistematizou e consagrou a nível global aquele tipo de organização política que, de há muito, se tinha vindo a impor na Europa: o Estado, e o respectivo sistema estatal.

71- Como se pode ler nos preâmbulos dos Tratados de Munster e de Osnabruck, neste último já em língua francesa. Cf., *Ibid.*, p.29.

políticas fechadas e estanques, os Estados, os quais são de tal modo “absolutistas” e “ciumentos da sua soberania territorial” que não reconhecem absolutamente qualquer autoridade estranha à sua própria vontade. De tal modo que o próprio direito internacional, enquanto conjunto normativo regulamentador das relações entre os Estados no novo sistema internacional estatal, é entendido como decorrendo única e exclusivamente da vontade dos Estados eles mesmos, daí a máxima: *voluntas civitatis maxime est servanda*⁷².

Com o advento do Estado e o abandono final do ideal antigo e medieval da comunidade universal, seja no âmbito do Império Universal romano, seja no âmbito da *Respublica christiana*, ou ainda no âmbito da *Ecclesia universalis*, o direito internacional autonomiza-se, libertando-se e ultrapassando a sua derivação tradicional do *ius gentium*, ao mesmo tempo que restaura e se insere no contexto do velho *ius fetiale* romano. O *ius gentium* era entendido como expressão, simultaneamente do direito natural, isto é, do direito próprio da *societas gentium* (que decorria da unidade fundamental da humanidade) e das normas e dos princípios comuns aos vários sistemas de direito das várias comunidades do mundo civilizado de então, o mundo mediterrânico, sujeito ao controlo mais ou menos desprendido ou eficaz de Roma. Pelo seu lado, o *ius fetiale* da Roma republicana encontrava-se ligado às solenidades e às normas de conduta apropriadas no domínio e na execução efectiva das relações externas de Roma com outras comunidades. Ligado aos juramentos, justificações e invocações solenes apropriadas à declaração da guerra e

72. Cf. *Ibid.*, e a vasta bibliografia ali identificada. As citações são da p. 38. Veja-se ainda a perspectiva de Alessandro Passerin d'Entrèves de que o sistema de organização política estatal veio gradualmente eclipsar e a destronar a velha *Respublica christiana* através do seu desmembramento numa pluralidade de unidades políticas territoriais, individuais e independentes, os Estados. Alessandro Passerin d'Entrèves, *La notion de l'État*, Paris, Éditions Sirey, 1969.

à firmação de tratados, o *ius fetiale* constituía, assim, a única aproximação a um corpo de direito internacional descortinável na Roma republicana⁷³.

Assim se entende, portanto, que no estabelecimento da doutrina da soberania e do Estado, Jean Bodin tenha rejeitado o *ius gentium* na sua concepção do direito internacional, e recorrido ao velho *ius fetiale*⁷⁴. O direito internacional afirma-se, deste modo, não como direito natural ou expressão da unidade fundamental da humanidade, mas sim, e apenas, como direito público regulamentador da convivência, de Estados soberanos, isto é, das relações entre unidades independentes, cada uma delas contendo em si mesma a sua própria autoridade política final e absoluta, que não reconhece no exterior qualquer superior, mas tão só outras entidades igualmente independentes. Estas constituem cada uma a sua própria autoridade final e absoluta — daí a condição de estrita igualdade soberana em que,

73- A solenidade e a correcção destes juramentos, justificações e invocações adquiria uma importância acrescida esmagadora, uma vez que era delas que decorria todo o carácter vinculativo das relações externas de Roma. Tais práticas solenes não eram dirigidas primariamente aos parceiros externos, mas aos deuses de Roma, pois estes é que declaravam guerra ou estabeleciam relações externas (políticas, económicas, etc.) com os povos com quem Roma entrava em guerra ou em relações externas. A guerra entre Roma e os outros povos era, no fundo, o espelho da verdadeira guerra que decorria entre os deuses de ambos os povos, que eram, então, os verdadeiros beligerantes. Daí a importância das formalidades processuais do relacionamento externo de Roma, pois eram os próprios deuses (de Roma e dos outros povos) que assim se relacionavam, na paz e na guerra. Trata-se, aliás, de um paradigma que não é exclusivo de Roma, mas que encontramos já entre os Judeus nos relatos do Antigo Testamento das suas relações externas. Cf., por exemplo, o episódio relatado por Tito Lívio da guerra de Tullius com os albaneses e das negociações pelo sacerdote fecial Marcus Valerius. Veja-se ainda a explicação que o mesmo autor apresenta para a marcha dos gauleses sobre Roma: como tendo sido um castigo dos deuses pelo incumprimento e desrespeito de Roma do *ius fetiale*. Tito Lívio. *Histoire Romaine*. Edição bilingue latino-francesa traduzida e publicada sob a direcção de M. Nisard. Paris. Firmin-Didot et C. Libraires, 1987, Livros I, 23-33 e V, 32-50, pp. 21-32 e 249-264, respectivamente. No Antigo Testamento Cf. os episódios da progenitura e benção de Jacob, *Genesis* 27. 1-40, da ordem de Deus ao povo de Israel de extinção dos cananeus e do seu culto, *Deuteronomio* 7, 8, e 9, e da astúcia e punição dos gabaonitas na negociação de um tratado de paz com Josué, *Josué* 9 e 10.

74- Cf. o capítulo 6 do Livro 5 da obra de Bodin, *Les six livres de la république*. Paris, Librairie Générale Française, 1993, que se intitula precisamente *De jure fetiale*.

no novo sistema internacional, os Estados se encontram, e daí igualmente que as normas positivas do direito regulamentador da convivência e dos inter-relacionamentos desse mesmos Estados soberanos decorram única e exclusivamente da sua vontade, ou seja da autoridade final e absoluta que cada um deles constitui para si próprio⁷⁵.

É neste contexto que o Estado surge como unidade política perfeitamente delimitada por fronteiras claramente demarcadas e impenetráveis, defendida por aquilo a que John Herz apelida de uma “concha rígida de fortificações”⁷⁶, as quais funcionam como os “poderosos cravos”⁷⁷ que asseguram a unidade e o poder do Estado. Só quebrando a concha rígida que o protege e unifica se pode, então, interferir no Estado — isto é, destruindo-o.

O conceito de Estado encontra-se assim intrinsecamente ligado ao moderno conceito de fronteira; ambos surgiram numa mesma época, na classificação de um mesmo fenómeno. Se, como argumenta Georges Burdeau ao tratar das “condições de existência do Estado”, na Roma antiga as fronteiras, os *limes* do Império, são espaços de vigilância das legiões, a característica mais essencial da noção moderna de fronteira situa-se na “ideia de confinar uma colectividade humana em limites lineares estáveis”⁷⁸ — o que é, igualmente, e como se vê, apanágio fundamental do Estado.

Quer a *civitas*, quer o *imperium*, quer ainda a pluralidade de comunidades no contexto das quais se desenrolava a vida medieval, política, religiosa, económica,

⁷⁵- Cf. F. H. Hinsley, *Sovereignty*, 2ª edição, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

⁷⁶- Cf. John Herz, *op. cit.*, particularmente o capítulo 3, “The Rise and Demise of the Territorial State”, pp. 99-123.

⁷⁷- Na expressão de Frederico o Grande, citada por John Herz. *Ibid.*

⁷⁸- Georges Burdeau, *op. cit.*, p.21.

social, militar, etc., definiam-se pelos seus núcleos centrais e não por eventuais fronteiras que as circundassem, fechando-as em unidades estanques. As fronteiras que possuíam eram, isso sim, porosas, perfeitamente permeáveis. Estabelecê-las de forma precisa e definitiva era literalmente impossível. Por isso é que a transição de uma comunidade para a seguinte nunca era radical e abrupta, operava-se como que ao longo de um espectro contínuo e quase imperceptível, sendo frequentes as zonas de confluência e de autoridades sobrepostas⁷⁹.

Pelo contrário, a fronteira moderna tem por função separar, total e absolutamente, um Estado dos demais Estados. As únicas brechas que permite são os postos de guarda de fronteira, de fiscalização e de controlo rigorosos de tudo e de todos os que possam entrar ou sair do Estado. Nada nem ninguém entra, ou sai, sem passar pelo crivo da vontade do Estado e dos seus agentes. A fronteira moderna surge com o Estado. Funciona como uma *concha rígida* que não só protege como ainda isola do ambiente circundante um determinado território e a comunidade que sobre ele vive e que nele se organiza politicamente, transformando-os num sistema em si mesmo, numa unidade auto-contida impenetrável.

Enquanto “unidade de impenetrabilidade”, continua John Herz, o Estado surge então inserido numa estrutura internacional de tais “unidades impenetráveis”. O quadro que se apresenta é, pois, o da física clássica — na imagética feliz deste Professor da Fletcher School of Law and Diplomacy. O Estado é entendido à imagem do átomo, como unidade impenetrável e indivisível do sistema internacional, tal como o átomo o era no sistema clássico da física. Compreendê-los, quer o Estado, quer o átomo, por um lado, quer o sistema internacional, quer o da física clássica, por outro, é entender, medir, comparar forças, poderes e as relações

⁷⁹- Cf. Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1990, especialmente pp. 2 e ss.

de forças e de poderes (entendidos numa perspectiva dinâmica) decorrentes dos choques e dos inter-relacionamentos das várias unidades de base do sistema respectivo⁸⁰.

⁸⁰- Cf. John Herz, *op. cit.*, particularmente pp. 99-123.

4.1 — O Estado como força e poder. As escolas realista e neo-realista

O Estado é então entendido fundamentalmente como força e poder — aliás como todo o político, em geral. Tal como a nível interno o Estado é um tipo específico de ordenamento político, isto é, um tipo específico de distribuição e de organização de poder, também a nível externo as relações entre os Estados se resumem a relações de poder entre unidades impenetráveis; e o próprio sistema internacional não passa de um campo de forças, estritamente neutro, que serve, tão-só, de suporte e de contentor ao jogo autónomo do poder demonstrado pelas várias unidades que o integram — os Estados.

Hans Morgenthau, por exemplo, abre a sua obra *Politics Among Nations* com a afirmação inequívoca de que “a política internacional, como toda a política, é uma luta pelo poder [...] o poder é sempre o objectivo”⁸¹. Neste quadro o poder é definido como a capacidade, ou os instrumentos, de moldar o comportamento dos outros. E, para além disso, é decomponível nos seus elementos constituintes, os quais são ainda identificáveis e, daí, quantificáveis. E, por fim, as relações entre os Estados resumem-se ao confronto de forças e de poderes em cujo contexto o objectivo é possuir mais do que os demais, a fim de se ser capaz de confrontar o poder dos outros com um poder próprio superior e, em consequência, moldar o comportamento dos demais Estados, imprimindo-lhes a direcção que é mais favorável, e evitar ser por eles moldado.

⁸¹ - Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1953, p.13.

Entendido assim à maneira hobbesiana como “os meios actuais de obtenção de um qualquer Bem futuro aparente”, ou melhor, como a “proeminência” de tais meios, o poder assume um carácter relacional e situacional — porque, identificado, não com as “Faculdades do Corpo ou da Mente” (poder “Original” ou “Natural”), ou ainda com os poderes que estes adquiririam e que são instrumentais para a aquisição (perene e acelerada) de cada vez mais poder, mas sim com a sua “proeminência”, isto é, na medida em que as faculdades e os meios adquiridos de um sujeito ultrapassam os dos demais⁸². Deste modo, o poder torna-se quantificável, porque identificável e redutível aos seus elementos constituintes fundamentais.

Já para Robert J. Lieber, o poder é entendido como “a moeda do sistema político, do mesmo modo que o dinheiro é a moeda da economia. Quer dizer, não nos podemos alimentar, vestir ou abrigar com dinheiro, mas o dinheiro permite o acesso aos bens e serviços com os quais podemos ser alimentados, vestidos e alojados”⁸³ — o mesmo se aplicando ao nível dos bens e dos valores políticos. E tal como o dinheiro e os seus fluxos são quantificáveis no contexto da economia, também o poder é quantificável e mensurável no contexto político. É assim que, a nível internacional, e na condição de *anarquia* que marca o sistema internacional, os Estados se posicionam em face uns dos outros como gladiadores prontos para combate, em constante luta pelo poder. Daí que apesar de posicionados numa condição de estrita *igualdade soberana*, sem reconhecerem qualquer autoridade exterior à sua vontade, os Estados sejam aferidos de acordo com a quantidade de poder que dominam e que estão dispostos a manejar, e ordenados na grelha do sistema internacional em Potências: Grandes Potências, Pequenas Potências e

82- Cf. Thomas Hobbes, *Leviathan*, Harmondsworth, Pelican Classics, 1980. As citações são da Parte I, cap. 10, p. 150.

83- Robert J. Lieber, *Theory and World Politics* Cambridge, Mass, Winthrop, 1972, p. 93.

Potências *tout court* — e, na sequência da Segunda Guerra Mundial, em Superpotências também.

Trata-se, aliás, de uma preocupação que tem vindo a dominar toda uma escola de filosofia política e de relações internacionais: a escola realista dos anos 40-60 e, bem assim, a sua sucessora, a escola neo-realista. Com profundas raízes na filosofia política ocidental⁸⁴, em Tucídides, Maquiavel, Bodin, Hobbes ..., esta escola entende o político não como derivado ou instrumento da ética, mas em si mesmo. Interessa-lhe o lado empírico do político. Para esta escola, mais do que uma utopia construída a partir de princípios éticos, a filosofia política é uma derivação da história e faz-se a partir da leitura atenta da história; o dever ser decorre do ser. Por isso é que se deve assumir o ser com naturalidade, tal como é, tal como se manifesta historicamente. Compreende-se assim o interesse pela guerra do Peloponeso, pela história de Roma, por Tucídides, por Tito Lívio, pela história em geral, e pela perspectiva científica e mecanicista do homem, da sociedade e do político, que caracterizam os grandes expoentes da escola realista. Nesta perspectiva, o político é reduzido ao poder e à luta constante pelo poder⁸⁵. Para além disso, o poder é entendido como fenómeno multidimensional, envolvendo uma dimensão militar (efectivos de homens e de armamentos, estratégia ...) e outra dimensão não-militar (cultura, economia, extensão geográfica, população ...) — buscando-se, por um lado, identificar, de forma cada vez mais sofisticada e dinâmica, os elementos exactos em

⁸⁴. Também na filosofia política oriental, no pensamento de Mencius e dos legalistas na China antiga e de Kautilia, na Índia. Para uma perspectiva sinóptica detalhada das escolas realista e neo-realista, com abundante bibliografia, Cf. James E. Dougherty e Robert L. Pfaltzgraff Jr., *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, 3ª ed., New York, Harper and Row, Publishers, 1990.

⁸⁵. Para o conceituado realista Nicholas J. Spykman, o político está de tal modo identificado com o poder que chega mesmo a escrever que “toda a vida civilizada repousa em última instância no poder”. Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1942, p. 11.

que o poder se decompõe, a fim de, por outro lado, os poder medir, e por fim, ordenar os Estados de acordo com o grau de poder que dominam.

O papel do poder no político é de tal modo fulcral que se chega mesmo a desenvolver fórmulas para a sua medição. A de Ray Cline⁸⁶ é das mais sintomáticas e das mais reputadas: $PP = (C+E+M) (E+V)$. PP, o poder apercebido⁸⁷, é igual a C, a “massa crítica”, que engloba a extensão geográfica e o território, mais E, a capacidade económica, mais M, a capacidade militar, multiplicadas por E, a estratégia, mais V, a vontade e a disponibilidade para a utilização dos instrumentos de poder e da estratégia disponíveis⁸⁸.

Ora, o Estado é entendido, então, nestas correntes realista e neo-realista, não só fundamentalmente como força e poder, mas ainda, à maneira hobbesiana, como “o Maior de todos os poderes humanos”⁸⁹. Para além disso, o Estado é a única associação verdadeiramente política; o político é algo que pertence exclusivamente ao Estado. O Estado possui o monopólio do político porquanto é o agente de execução, ou melhor, o âmbito de execução do político. “Só o Estado [escreve Guido Meale] é ente político”, porque só ele detém capacidade de se dotar de um

⁸⁶- Cf. Ray S. Cline, *World Power Assessment*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1977; e, *idem*, *World Power Trends and U. S. Foreign Policy for the 1980's*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1980.

⁸⁷- A face externa e visível do poder é o que importa para este autor; não é o poder que se comanda, entendido em si mesmo, mas sim o poder que se comanda e que é apercebido pelos demais.

⁸⁸- Para uma perspectiva geral da escola realista e do papel que nela se atribui ao poder, para além das obras atrás citadas de James E. Dougherty e Robert L. Pfaltzgraff Jr, e da vasta bibliografia indicada, cf. Hans Morgenthau, Ray Cline, Robert Lieber, e Nicholas Spykman. Cf. ainda Raymond Aron, *Peace and War*, New York, Doubleday, 1966, e Robert E. Keohane, ed., *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986.

⁸⁹- Thomas Hobbes, *op. cit.*, *loc. cit.*

indirizzo politico próprio⁹⁰. Significa isto que o Estado é a única entidade verdadeiramente política porque, conforme lembra Carl Schmitt, “é a unidade política que tudo abrange” e a única competente para definir e se dotar de opções políticas próprias, e decidir da clivagem política fundamental: a clivagem amigo-inimigo⁹¹.

Deste modo o Estado detém em si mesmo as razões da sua própria existência, e, para além disso, é nele que todas as demais associações menores encontram significado. Com o Estado adopta-se, assim, o inverso do princípio norteador da organização política medieval: já não são as comunidades menores que se organizam em comunidades superiores numa estrutura hierárquica de autonomias que vai desde a pessoa, a família, enquanto comunidade natural e primeira, a aldeia, a guilda, o cavaleiro armado, até ao Imperador — é o Estado que se constitui em associação suprema e toda abrangente, e que, por sua vez, cria ou sanciona as comunidades menores que alberga no seu seio.

É assim que da *soberania piramidal e partilhada* da Idade Média se transita para a *soberania absoluta e centralizada* do Estado. Ao definir a República como “um governo de direito de várias famílias e daquilo que têm em comum sob um poder soberano”, e ao entender a soberania como o “poder perpétuo e absoluto de uma república [... que] a seguir a Deus, não reconhece qualquer superior”, ou até mesmo igual, a nível interno, nem mesmo Jean Bodin (universalmente reconhecido

⁹⁰- Isto é, de opções, de direcção política própria. Guido Meale, *Principi de diritto regionale*, Bari, Caccuci Editore, 1983, p. 19.

⁹¹- Cf. Carl Schmitt. *op. cit.* A clivagem amigo-inimigo constitui, nesta acepção, característica do político (e, bem assim, do Estado), tal como as clivagens bem-mal, belo-feio, lucro-prejuízo, constituem marca, respectivamente, da ética, da estética e da economia. O carácter político da distinção entre amigo e inimigo decorre da sua condição de instrumento de agregação ou de exclusão, e, bem assim, da sua capacidade de agrupamento dos homens em *amigos e estranhos, nós e eles, membros da comunidade e estranhos, cidadãos e estrangeiros*.

como um dos grandes sistematizadores do Estado e da sua característica mais essencial, a soberania) posiciona o Estado no centro de um deserto de autoridade, governando absoluta e perpetuamente sobre um conjunto de indivíduos entendidos atomisticamente⁹². Na acepção bodiniana a soberania do Estado não se define pela eliminação da pluralidade de comunidades inferiores em que os homens naturalmente se organizam, desde a família e os colégios sócio-profissionais, até às províncias: os denominados corpos intermédios. Pelo contrário, a filosofia do Estado de Jean Bodin não se reporta a homens subscritores de um eventual contrato social e entendidos isolada e atomisticamente, mas sim a homens situados nas associações em que naturalmente se inserem e encontram significado — desde logo nas famílias. Sujeitos⁹³ do Estado não são, pois, os homens isolados, mas os homens situados e as associações em que se situam — desde logo a família que, decorrendo da união de homem e mulher para a procriação e a educação dos filhos, se constitui como célula de base da sociedade e do Estado⁹⁴.

Significa isto que nem mesmo Bodin procede à abolição dos corpos intermédios, mas proclama, antes, a sua necessidade — embora, e isto não é, sem dúvida, de somenos importância, lhes retire o carácter originário e a autonomia de que desfrutavam no quadro do sistema político-organizacional medieval e os coloque sob a autoridade do Estado, único soberano e todo poderoso. De originários e autónomos os corpos intermédios passam a depender do reconhecimento e da sanção do Estado, até mesmo para a sua própria existência. É que, no contexto da filosofia

⁹²- Jean Bodin, *op. cit.*, particularmente o Livro I, cap. 8.

⁹³- Nesta dissertação utiliza-se o conceito de sujeito na acepção de agente do Estado, em contraposição ao conceito de súbdito, entendido como mero objecto do poder do Estado.

⁹⁴- Cf. *Ibid.* Veja-se ainda Bernard d'Orgeval, "De la République et de son actualité", in Aa. Vv., *Jean Bodin. Actes du colloque interdisciplinaire d'Angers, 24 au 27 Mai 1984*, ed. cit.

política bodiniana “todos os corpos ou colégios possuem um direito de comunidade legítimos, sob a potência do soberano”⁹⁵, o que equivale a dizer que, mesmo sendo necessários, os corpos intermédios dependem da vontade soberana da única e verdadeira instituição política, o Estado, sem o consentimento do qual nem podem existir. Apesar das evidentes gradações hierárquicas entre corpos de várias natureza e ordem — uns naturais, decorrendo de exigências da própria natureza humana, caso da família, outros convencionais, constituídos para melhor e mais facilmente se alcançar a felicidade e o bem comum —, todos, contudo, se encontram posicionados num mesmo nível horizontal face à superioridade vertical, à soberania, do Estado.

⁹⁵- Jean Bodin, *op. cit.*, livro III, cap. 7.

4.2 — Estado e governo. Centralização política e descentralização administrativa

No quadro da modernidade, não há, pois, lugar para a autonomia dentro do Estado, mas, tão somente, para a descentralização, a qual, como bem lembra Bernard d'Orgeval, é, afinal, “manifestação de centralismo”⁹⁶. Entendida como concessão do soberano, a descentralização reporta-se exclusivamente à actividade administrativa no Estado, única que é permitida aos corpos intermédios; enquanto que a actividade política, expressão de soberania, é monopólio do Estado. E é assim que se pode mesmo dizer do sistema de Bodin que compreende dois níveis: um nível político, soberano, o nível do Estado, e um nível administrativo, ancilar, derivado, inferior e subordinado ao primeiro, que é o nível dos officios, dos corpos, e dos colégios, o nível dos corpos intermédios.

Trata-se, aliás, de uma caracterização que Alexis de Tocqueville recupera e explora na filosofia do Estado que permeia a sua obra monumental *Democracia na América*, e que continua a encontrar expressão na actualidade. Ao distinguir entre *governo e administração*, e ao preconizar a *máxima centralização do governo* e a *máxima descentralização da administração*, Tocqueville insere-se, claramente, no quadro traçado por Bodin, pois separa a actividade governativa, que é, afinal, a actividade política, da actividade administrativa, que é ancilar e inferior à primeira. Na perspectiva que Tocqueville apresenta, a actividade governativa dirige-se para a

⁹⁶- Bernard d'Orgeval. *op. cit.*, p. 91. Para uma caracterização sistemática e integrada do conceito de descentralização, confrontado com os conceitos vizinhos de autonomia, desconcentração e autogoverno, com que muitas vezes é confundido, vejam-se os capítulos seguintes.

ordenamentação daquilo que todos os membros do Estado têm em comum, daí a necessidade da sua máxima centralização no Estado que assume esta tarefa em regime de monopólio, o que constitui, então, expressão de soberania. Por seu turno, a actividade administrativa, por se dirigir à regulamentação e à adaptação, por assim dizer, às especificidades de cada uma das entidades que o compõem, dos princípios políticos definidos pelo Estado, deve ser, no paradigma de Tocqueville, maximamente descentralizada.

A actividade governativa actua sobre o interesse geral. É a única que é verdadeiramente política, pois que é a única a debruçar-se sobre aquilo que as entidades, individuais e corporativas, que integram o Estado, têm em comum. E o interesse geral, aquilo que é próprio de todos os membros do Estado, só o Estado, enquanto totalidade, pode conhecer. O Estado é entendido à maneira de Jean-Jacques Rousseau como totalidade resultante da desintegração das vontades particulares (individuais e corporativas) dos respectivos membros na constituição de uma vontade nova, própria da totalidade em si mesma: a vontade geral, que se constitui em vontade específica do corpo político do Estado enquanto tal. É a esta vontade geral, então, que corresponde o poder político por excelência, a soberania; a qual constitui, pois, o instrumento que a vontade geral possui para se manifestar positivamente. Tal como a vontade geral, também a soberania (enquanto prerrogativas do Estado, como um todo) é inalienável, indivisível, infalível, e, bem assim, todo-poderosa e absorvente. E do mesmo modo que a vontade geral é aquela que é própria do Estado enquanto totalidade, também a soberania é entendida como “força universal e compulsiva para mover, e dispor cada parte da maneira mais conveniente ao todo” e como “poder absoluto [do Estado] sobre todos os seus”. A soberania traduz, então, o poder político que é próprio dessa mesma totalidade enquanto tal, e constitui o instrumento de que a vontade geral dispõe para agir e

encontrar tradução na prática concreta, no exercício positivo das suas determinações⁹⁷.

Resulta daqui que ao Estado se reserve o monopólio da actividade política, a *soberania perpétua e absoluta* de Jean Bodin, ou a *máxima centralização política* de Alexis de Tocqueville ou a soberania una, indivisível infalível e todo-poderosa de Jean-Jacques Rousseau. Por outro lado, a actividade administrativa, sendo de execução da actividade política, actua sobre as entidades que integram o Estado, individual e directamente. Debruça-se, não já sobre o interesse geral, mas afecta o interesse privado de cada uma das partes do Estado; e ninguém melhor do que cada uma delas conhece, ou pode mesmo conhecer, os seus interesses privados. Em consequência, a cada uma de tais entidades deve, portanto, ser assegurado um nível administrativo próprio, como defende Bodin, ou, nos termos de Tocqueville, uma *máxima descentralização*⁹⁸.

É assim que o Estado surge intrinsecamente ligado ao governo; isto quando não é com ele identificado. Enquanto “sistema de governo público e impessoal sobre sociedades circunscritas territorialmente, exercido através de um conjunto complexo de arranjos institucionais e funções públicas, distinto das formas de poder em grande parte localizadas e particularistas que o precederam”, tal como Roger King o define⁹⁹, o Estado surge como o conjunto específico de instituições e de relações associadas com a ordenação normativa da sociedade, isto é, com o seu governo¹⁰⁰.

97- Cf. Jean-Jacques Rousseau, *Du contract social*, Paris, Flammarion, 1966. As citações são da p. 68.

98- Cf. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1945, especialmente o vol. I, cap. 5, e ainda Jean Bodin, *op. cit.* e José Manuel de Bernardo Ares, *op. cit.*

99- Roger King, *op. cit.*, p. 31.

100- Cf. David Held, “Central Perspectives on the Modern State”, in Gregor McLennan, David Held e Stuart Hall, eds., *op. cit.*

E muitos são aqueles que, com Stuart Hall, afirmam com clareza que “fundamentalmente o Estado é o governo”¹⁰¹.

Ora, se é certo que o governo é um dos sinónimos do Estado mais tentadores, é igualmente certo que a identificação dos dois conceitos é francamente insatisfatória¹⁰².

De facto, a distinção entre Estado e governo coloca sérios problemas já que, sendo em si uma abstracção, o Estado nunca age. Apenas as pessoas agem. E os chamados *actos de Estado* são sempre, no fundo, actos de pessoas que ocupam os cargos de governo. Conforme lembra Harold Laski, a distinção entre Estado e governo possui “maior interesse teórico do que significado prático. Todos os actos de Estado com que nos deparamos são, na verdade, actos governamentais [...] O Estado em si, na realidade sóbria, nunca age; é accionado por aqueles que se tornam competentes para determinar as suas políticas”¹⁰³.

Verifica-se, nestes termos, uma real correspondência entre o Estado e o governo; e o governo apresenta-se como a face concreta do Estado. Em si o Estado é uma ideia, e como tal uma abstracção, assume forma, materializa-se, através das posições e das políticas que os seus governantes assumem, ou que não assumem. Quer a nível interno, quer a nível externo, o Estado “é aquilo que faz”¹⁰⁴, para

¹⁰¹- Stuart Hall, *op. cit.*, p. 14. Cf. ainda o ensaio “State and Society” que David Held abre, identificando o Estado com o “aparelho de governo”. in David Held, ed., *States and Societies*, *ed. cit.*.

¹⁰²- Esta identificação é particularmente problemática quando se reduz o governo ao executivo, e, por conseguinte, se identifica o Estado com o Conselho de Ministros, ou até mesmo com o seu responsável máximo, e não já com a totalidade do aparelho institucional de ordenamentação política da sociedade, incluindo o legislativo, o judicial, os poderes territoriais, regionais, locais, etc., e, bem assim, todos os demais órgãos de poder público instituídos pela sociedade para a sua regulamentação.

¹⁰³- Harold Laski, *op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁰⁴- Harold Laski, *op. cit.*

continuar a citar o importante trabalho de Harold Laski, e transparece nas actuações daqueles que no seu seio detêm autoridade, isto é, nas actuações do governo. Não do governo reduzido ao executivo, mas do governo entendido como abarcando o conjunto complexo de órgãos, dispositivos, instituições e mecanismos estabelecidos para o ordenamento normativo da comunidade. É assim que Ernst Barker se refere ao Estado dizendo que “não é mais do que nós organizados numa vida ordenada”¹⁰⁵; e que Gianfranco Poggi o identifica com aquilo a que chama de “actividade de governo”¹⁰⁶.

Deste modo, o Estado surge como um sistema, isto é, na explicitação de Acílio Estanqueiro Rocha, como uma totalidade, simultaneamente complexa e integrada, por um lado, e composta por unidades individuadas e interdependentes, por outro¹⁰⁷; como um “sistema de regras, processos e papéis”¹⁰⁸, responsável pela preservação e pelo desenvolvimento da comunidade, através da definição e da implementação do complexo normativo dos valores de regulamentação e de direcção dessa mesma comunidade¹⁰⁹. Nas palavras de Bill Jordan, o Estado apresenta-se

105- Ernst Barker, “The Discredited State”, in *The Political Quarterly*, nº5, Fevereiro de 1915, p. 121.

106- O Estado é “the business of rule”. Gianfranco Poggi, *op. cit.*, p. 1.

107- Para uma boa caracterização geral em língua portuguesa do conceito de “sistema” e da teoria dos sistemas, com indicação da bibliografia fundamental, veja-se Acílio Estanqueiro Rocha, “Sistema”, in *Logos, Enciclopédia luso-brasileira de filosofia*, Vol. 4. Lisboa, Verbo, 1992, pp. 1170-1178.

108- S. I. Benn and R. S. Peters, *Social Principles and the Democratic State*, London, George Allen & Unwin, 1965, p. 253.

109- Cf. a caracterização proposta por Alessandro Passerin d'Entrèves, segundo a qual o Estado “surge como um conjunto de regras e de prescrições que não só controlam a coexistência dos indivíduos, mas que são a verdadeira condição de existência do próprio Estado”. Alessandro Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 15.

como “sistema normativo, regulador e auto-preservador que estabelece padrões para aquilo que a sociedade deve ser e processos para lá chegar”¹¹⁰.

Assim, e enquanto “poder público [...] que fornece ordem e continuidade à *polity*”¹¹¹, o Estado é entendido como a organização política da sociedade e identificado com a maquinaria estabelecida pela comunidade para a sua própria organização. O Estado é identificado com o aparato criado para a condução efectiva da organização comunitária da sociedade e do seu desenvolvimento¹¹².

É neste quadro que o Estado é identificado com o governo¹¹³, assim entendido na sua acepção mais abrangente. Não com o governo reduzido ao executivo, mas com o governo entendido como reportando-se ao conjunto complexo daquelas entidades que, na comunidade, possuem autoridade para a tomada vinculativa de decisões e para a sua implementação efectiva. De entre estas entidades, e tal como argumentam Yale Ferguson e Richard Mansback, destaca-se o executivo, que se torna, assim, no “cerne do Estado”¹¹⁴. Contudo, apesar de fulcral, o executivo constitui, apenas, uma das partes do governo (e igualmente do Estado), cuja definição é então alargada para incluir todos os detentores de autoridade pública política.

110- Bill Jordan, *The State, Autonomy and Authority*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, p. 2.

111- Cf. Andrew Vincent, *op. cit.*, p. 218.

112- Trata-se, aliás, de uma perspectiva que norteia uma vasta gama de pensadores e de orientações. Cf., a título de exemplo, José Miguel Ibañez Langlois, *Doctrina social de la Iglesia*, Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, S.A. 1987, Kenneth Dyson, *op. cit.*, e David Held, “Central Perspectives on the Modern State”, in Gregor McLennan, David Held e Stuart Hall eds. *op. cit.*

113- Não se trata, contudo, de uma identificação total e absoluta, uma vez que o governo é, sempre, apenas parte do Estado, o qual, obviamente, abarca governados também. Cf. Paul Weiss, *Towards a Perfected State*, Sunny Series in Systematic Philosophy, New York, State University of New York, 1986.

114- Cf. Yale Ferguson e Richard Mansback, *op. cit.* A citação é da p. 58.

Por outro lado, contudo, a relação entre o Estado e o governo é paralela à relação entre o Estado e o político anteriormente tratada. O Estado, como fenómeno historicamente situado não corresponde ao governo, conceito que o precedeu, em muito. Vários foram, e são ainda na contemporaneidade, os governos sem Estado. E tal como o Estado é uma manifestação concreta do político, também é uma espécie, ou género, específico de governo¹¹⁵.

Por tudo isto, a simples identificação do Estado com o governo torna-se, pois, francamente insatisfatória. E, uma vez que o Estado se apresenta, não como um sistema de organização política qualquer, mas sim como um tipo específico de formação política, há que continuar a buscar e identificar essa especificidade.

¹¹⁵- Cf. Vincent Andrew, *op. cit.*, p. 32, que esclarece ainda que caso o governo e o Estado fossem realidades idênticas, então toda e qualquer alteração no governo implicaria igualmente alterações e crise no Estado — o que não é obviamente o caso.

4.3 — Soberania e Estado soberano

Se é certo que, como lembra Jorge de Miranda¹¹⁶, o Estado não é redutível aos *três elementos constitutivos* de base — povo, território e poder —, quer a cada um deles individualmente, quer à sua soma, quer ainda à sua aglutinação, é igualmente certo que sem eles não é possível captar o significado próprio do Estado. Para além disso, e como se vê, o Estado tão pouco se resume a “comunidade” e a “poder organizado”, ou a “organização da comunidade e do poder”¹¹⁷. Quer dizer, o Estado não é uma organização qualquer da comunidade e do poder. O Estado é um tipo específico de organização política responsável pela unificação dos seus membros (individuais e colectivos) em comunidade, e pela integralidade da organização política da respectiva vida social. E a especificidade do Estado reside nesta sua responsabilidade pela unificação da comunidade e pela totalidade da sua organização e vivência políticas — tarefas que assegura através do tipo próprio de poder político que o constitui: a soberania¹¹⁸. Daí que o Estado seja, como ensina John Hoffman, “um corpo soberano com jurisdição universal sobre a sociedade como um todo”¹¹⁹.

¹¹⁶- Jorge de Miranda, *op. cit.*, p. 30.

¹¹⁷- Para utilizar a expressão com que Jorge de Miranda caracteriza o Estado. Cf. *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁸- Cf., por todas, as perspectivas de Leonard Tivey, *The Nation State. The Formation of Modern Politics*. New York, St. Martin's Press, 1981, especialmente pp. 1-3, e de Gianfranco Poggi, *The State, its Nature, Development and Prospects*. *ed. cit.*, especialmente pp. 19-20.

¹¹⁹- John Hoffman, *op. cit.*, p. 43.

Esta concepção de que a soberania constitui apanágio fundamental do Estado permeia a vasta pluralidade da filosofia política. O próprio Harold Laski ao mesmo tempo que aponta para a identificação do Estado com o governo não deixa de especificar que o Estado é um tipo específico de governo e de organização do poder. No Estado a sociedade encontra-se integrada pela posse de uma autoridade coerciva suprema e absoluta a nível interno, sobre todos os indivíduos ou grupos que são parte dessa sociedade. E, a nível externo, é independente. Não reconhece qualquer autoridade sobre si, para além da sua vontade. Encontra-se inserido num sistema composto por outras entidades, outras sociedades igualmente organizadas politicamente em Estados e, por isso, igualmente supremas no seu seio e independentes a nível externo. Esta autoridade, este poder coercivo supremo, a nível interno e estas independência e igualdade a nível externo constituem a soberania. E, finalmente, é a posse da soberania que distingue o Estado das demais formas de governo e de associação humana que o precederam, que o caracteriza e que o torna supremo sobre as demais formas de associação que integra¹²⁰.

Enquanto *supremacia interna e independência e igualdade externas*, isto é, enquanto “poder supremo que se posiciona em face de outros poderes supremos”, a soberania surge com a modernidade como “forma de poder peculiar ao Estado”¹²¹. Certos autores situam as raízes e a emergência do conceito de soberania na Roma antiga, na doutrina de Ulpiano do início do século terceiro, de que *princeps legibus solutus est* e de que *quod principi placuit legis habet vigorem*, enquanto expressão do poder supremo e absoluto (i.e. da soberania) do governante¹²². A verdade,

120- Cf. Harold Laski, *op. cit.*.

121- Miguel Reale, *op. cit.*, pp. 135-136 e 190-191.

122- Cf., por exemplo, F. H. Hinsley, *op. cit.*, especialmente o capítulo II, pp. 27-44.

porém, é que o ideal político organizacional antigo era a auto-suficiência e, por isso, a autarquia, e não a soberania. E, para além disso, se é certo que quer a *polis*, quer a *civitas*, quer o *imperium*, não reconheciam poder superior no exterior, por outro lado tão pouco reconheciam iguais, enquanto que no moderno conceito de soberania estatal estes dois princípios (de igualdade a nível externo e de supremacia a nível interno) constituem cara e coroa de uma mesma e só moeda¹²³.

Por outro lado, para a análise e compreensão científicas do conceito moderno de soberania e das suas potencialidades de explicação da realidade, no caso concreto, do Estado, tão pouco se afigura pertinente, ou correcto, situar as raízes da soberania em plena Idade Média. Apontar, por exemplo, para os aforismos nos termos dos quais *rex est imperator in regno suo*, e *princeps* (ou) *universitas superiorem non recognoscens*, e ver neles a cifra de uma teoria medieval da soberania¹²⁴ é, no mínimo, uma leitura abusiva da filosofia e da prática políticas da Idade Média, que decorrerá de uma imposição retrospectiva dos parâmetros político-organizacionais da modernidade em substituição dos grandes princípios norteadores

123. Miguel Reale escreve mesmo que “a autarquia greco-romana e a autonomia medieval não se confundem com a soberania. O Estado Romano é uma realidade cultural de tal natureza que não pode reconhecer outro Estado em pé de igualdade consigo: o que não é Estado Romano, não é Estado [...] Contra o poder do Estado Antigo não havia outros poderes de igual natureza disputando a primazia ou a paridade [...] A soberania, ao contrário, é uma *supremacia interna* que externamente se resolve na afirmação da independência sobre uma base necessária de igualdade”. Miguel Reale, *op. cit.*, pp. 190-191. Itálico no original.

124. Cf., por exemplo, Martim de Albuquerque, *Jean Bodin na península ibérica. Ensaio de história das ideias políticas e do direito público*, Paris, Fundação Calouste Gulbenkian, Centro Cultural Português, 1978, especialmente pp. 67-72, e a vasta bibliografia ali identificada. Para além de escrever que “os brocardos latinos *rex est imperator in regno suo* e *princeps* (ou *universitas superiorem non recognoscens* cifram, por assim dizer, a teoria da soberania na Idade Média”, Martim de Albuquerque rejeita a atribuição da paternidade do conceito de soberania a Jean Bodin, uma vez que, argumenta, as palavras *souveraineté* e *souverain* existem em França desde o século XIII e eram já de uso corrente na segunda metade do século XIV, pelo que “a Bodin não cabe a glória de criador da ideia ou inventor da palavra soberania — neste ponto, nenhuma dúvida se afigura legítima”.

do pensamento e da prática políticas anteriores. Dizer que *no seu reino um rei é imperador* ou que um *príncipe* ou uma *comunidade não reconhecem superior*, no contexto medieval, não equivale a dizer que são soberanos. Uma tal equiparação seria, aliás, perfeitamente absurda em face da multiplicação em cascata de soberanias que então se observava por todo o sistema de organização política medieval — desde o imperador, no topo da hierarquia, até ao cavaleiro armado no seu castelo, e o agricultor no seu *fundus*, passando pela vastíssima pluralidade de corpos intermédios: todos seriam, então, soberanos. O que, evidentemente, retiraria ao conceito de soberania qualquer significado real. Aqueles aforismos sintetizam, isso sim, o ideal medieval de integração e a sua vocação simultaneamente universalista e particularista. Expressam não uma hipotética condição de soberania das unidades políticas medievais, mas a sua real condição de autonomia. No âmbito daqueles domínios que lhe são próprios, *o rei é*, de facto, *imperador*, isto é, o rei detém um poder efectivo; exactamente do mesmo modo que no âmbito dos seus domínios específicos, a guilda, por exemplo, também detém um poder efectivo; o mesmo se aplicando ao agricultor no seu *fundus*, e a cada um dos corpos intermédios. Não se trata aqui de afirmar a sua hipotética independência, mas sim, pelo contrário, a sua integração na pirâmide organizacional da Idade Média. Nem se trata de entender cada um deles como poderes absolutos e supremos. Trata-se, isso sim, de os entender a todos como poderes parciais e integrados numa estrutura política marcada pela coabitação do poder próprio com o poder partilhado. A afirmação de que *rex in regno suo est imperator* só pode ser entendida devidamente quando contextualizada com a afirmação correlativa de que *imperator est princeps totius mundi*. No seu conjunto estes dois aforismos expressam a autonomia e retratam a Idade Média como “a idade das autonomias”¹²⁵.

¹²⁵- Na caracterização de Solmi, citado por Francesco Callasso, “Autonomia”, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milano, Giuffrè Editore, 1959, p. 350. Para um tratamento aprofundado deste temática,

Conforme lembra F. H. Hinsley, é só na segunda metade do século XVI, com a publicação do *Les six livres de la République* de Jean Bodin, em 1576, que os conceitos de soberania e de Estado soberano surgem com precisão na Europa. Até lá, escreve, “nenhum teorista, nem mesmo na Inglaterra dos Tudores, produziu uma formulação clara da doutrina da soberania”. A palavra soberania existia de há muito tempo; mas não lhe correspondia a acepção moderna e contemporânea. Essa foi Jean Bodin quem lha imprimiu. E o mesmo se pode dizer do Estado¹²⁶. Até ao trabalho de sistematização do angevino podia falar-se de Estados, e até mesmo de Estados separados e *de jure* independentes do Imperador e do Papa, no quadro das suas esferas próprias. Só que a tal classificação, a tal linguagem, nunca correspondeu a concepção moderna do Estado soberano. Dizer-se de um Estado que se encontrava fora do Império e que era *de jure* independente deste, e da Santa Sé, nunca acarretou — até Bodin — que nas suas relações com outros Estados cristãos e com a própria cristandade tal Estado se encontrava fora da alçada daquelas duas autoridades universais. Pelo contrário, o abandono do ideal da *Respublica christiana* e a sua

veja-se o capítulo 3. Cf. ainda a crítica de Jacques Maritain às pretensões de traduzir a *polis* e a *civitas* por Estado, e do *principatus* por soberano e *suprema potestas* por soberania. Jacques Maritain, “The Concept of Sovereignty”, in W. J. Stankiewicz, ed., *In Defense of Sovereignty*, New York, Oxford University Press, 1969, p. 43.

126- Cf. J. N. Figgis, *op. cit.* que, nas pp. 17-27, estabelece, com clareza, que “na Idade Média o Estado territorialmente onipotente, tratado como pessoa e co-igual de outros Estados em lado algum existia [...] Existia uma ordem verdadeiramente universal na Cristandade ocidental e o seu verdadeiro nome era a Igreja [...] na Idade Média] o próprio termo Estado é um anacronismo [...] antes que o moderno mundo do político pudesse surgir, era necessário não só retirar ao Imperador qualquer obscura reivindicação de supremacia, e o Papa tinha igualmente de ser retirado da sua posição internacional [...] no sistema político verdadeiramente moderno não podia surgir até que aquela teoria fosse despedaçada” — a teoria do ideal universal da Santa Igreja Romana e do Sacro Império Romano, com jurisdição universal, mesmo que apenas como ideais.

substituição por um novo sistema internacional integralmente composto por Estados soberanos, iguais e independentes, provou ser exercício difícil e demorado¹²⁷.

Ora a soberania impõe-se como um “quadro ou ordem estabelecida da comunidade”¹²⁸, isto é, como uma autoridade suprema com capacidade vinculativa de definição de valores e de tomada de decisão, para toda a comunidade, e capacidade de os fazer cumprir — incluindo os poderes últimos de vida e de morte sobre todos e cada um dos membros individuais e colectivos dessa mesma comunidade, e da sua inclusão ou exclusão dela¹²⁹.

É ainda neste mesmo quadro conceptual que se insere John Hoffman quando, inspirado na definição do político proposta por David Easton, define o Estado como sendo simultaneamente o órgão de unificação e de ordenamentação política da sociedade, responsável pela definição e pela distribuição vinculativa e com autoridade de valores para a sociedade como um todo¹³⁰, e o apresenta como a instituição central do sistema político, ou, melhor, como a única e verdadeira instituição política. O Estado é órgão de unificação da sociedade porquanto e na razão mesmo em que esta se encontra dividida, “demasiado dividida para resolver por si só os seus problemas e as suas questões”¹³¹.

127- Cf. F. H. Hinsley, “Sovereignty and Relations Between States”, in W. J. Stankiewicz, ed., *op. cit.*

128- Para utilizar os termos com que Sir Raleigh, no início do século XVII definia o Estado. Citado por Kenneth Dyson, *op. cit.*, p. 36.

129- Cf. Stuart Hall, *op. cit.*

130- Cf. David Easton, *The Political System, an Inquiry into the State of Political Science*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, especialmente o capítulo 5.

131- John Hoffman, *op. cit.* A citação é da p. 28.

O Estado não é mero agente de ordenação formal do social. Ordenando o social, o Estado cria o político. O Estado é responsável pela unificação da sociedade, pela transformação de um agregado mais ou menos solto de indivíduos e colectividades menores em comunidade política. O que equivale a dizer que o Estado cria mesmo a sociedade. O Estado, escreve David Held, “não grava apenas ou reflecte a realidade sócio-económica, entra na sua própria construção, estabelecendo a sua forma e codificando as suas forças”¹³².

O Estado é ainda órgão de ordenação política da sociedade, visto que se afirma como a “instituição que define e distribui valores com autoridade para a sociedade como um todo”¹³³. É através do poder específico que é o seu que o Estado assegura a execução de tais tarefas de unificação e de ordenação da sociedade: a soberania. O conceito de soberania surge exactamente para exprimir este poder específico do Estado, poder supremo, final e absoluto que, no seu seio, não reconhece qualquer outro poder que dele não derive, e que, por isso mesmo, não lhe esteja subordinado, enquanto que a nível externo não reconhece qualquer poder superior, mas tão só outros poderes igualmente supremos, finais e absolutos nos respectivos domínios espaciais e populacionais (outros Estados) que se assumem, todos, como parceiros e iguais no plano do sistema internacional¹³⁴.

É pois enquanto entidade política dotada de soberania que o Estado se apresenta como a entidade política por excelência, ou, melhor, como a única entidade política — precisamente porque, nos termos de Carl Schmitt, é entidade

¹³²- David Held, *op. cit.*, p. 36.

¹³³- John Hoffman, *op. cit.*, p. 28.

¹³⁴- Cf. , a título de exemplo, a definição de soberania proposta por F. H. Hinsley segundo o qual “a ideia de soberania [...] é a ideia de que existe na comunidade política uma autoridade política final e absoluta [...] e *nenhuma outra autoridade final e absoluta existe em mais lado algum*”. F. H. Hinsley, *Sovereignty, ed. cit.*, p. 26. Itálico no original.

“decisiva”, “independente” e “suprema”, detentora do monopólio do poder¹³⁵. A soberania torna-se, assim, responsável pela natureza e identidade próprias do Estado, elevando-o para a condição de única e verdadeira entidade política. De tal modo que, a partir de um determinado nível, Estado e soberania se confundem. Por um lado, o significado do Estado não é perceptível *in abstracto*; manifesta-se, antes, apenas quando inserido no contexto mais amplo dos relacionamentos e dos tipos de organização social — daqueles que o precederam no tempo e daqueles que são seus contemporâneos. E, por outro lado, é a soberania que concretiza o Estado e o demarca das demais instituições sociais¹³⁶. Enquanto que o Estado se define pela soberania e surge historicamente com a “formação e a aceitação finais do conceito de soberania”¹³⁷, esta só possui significado como rótulo, como nome próprio do tipo de organização do poder específico do Estado — o que equivale a dizer com Goyard-Fabre que a soberania é a “forma que imprime o ser ao Estado” e que “o Estado e a soberania, vistos *in concreto*, são sinónimos”¹³⁸.

Não sendo nem condição prévia, nem consequência, mas o próprio poder do Estado¹³⁹, a soberania apresenta-se na caracterização perspicaz de von Gierke “algo como uma varinha mágica que consegue configurar todo o sentido e conteúdo do poder do Estado”¹⁴⁰, tanto a nível externo, em que assume um significado negativo

135- Cf. Carl Schmitt, *op. cit.*, pp. 41-42.

136- Cf., por todos, Alessandro Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 123.

137- *Ibid.*

138- S. Goyard-Fabre, “Souveraineté”, in Silvain Aureau, dir., *Les notions philosophiques. Dictionnaire*, Vol. 2, Paris, P. U. F., p. 2440.

139- Cf. o argumento de Miguel Reale que esclarece que a soberania “não é em última análise mais do que o poder estatal”. Miguel Reale, *op. cit.*, pp. 169-170.

140- Otto von Gierke, *Natural Law and the Theory of Society*, Boston, Beacon Press, 1950, p. 41.

de ausência de superior, como a nível interno, em que assume um significado positivo, o reverso, por assim dizer, do primeiro, expressando o poder absoluto e perpétuo do Estado sobre tudo e todos os que se encontram no seu seio. Por isso é que, von Gierke continua, com natural ironia, “a soberania tem necessariamente de abraçar todos e cada um dos direitos particulares [...] Em termos de adulação era comparada ao inesgotável oceano [...], celebrada como o sol”¹⁴¹.

No fundo, o conceito de soberania exprime um ideal de ordem, tanto ao nível estatal, como ao nível global. Ao nível estatal diz respeito à relação do Estado com as comunidades, grupos e indivíduos que dele fazem parte. Ao nível global reporta-se às relações do Estado com os outros Estados em que o planeta se organiza no sistema internacional¹⁴². E, dizer que o Estado é soberano significa dizer que é independente e que decide, por si só, da integralidade das questões que se lhe colocam, tanto internas como externas¹⁴³.

Partindo da definição clara e precisa de fronteiras impermeáveis entre os domínios interno, estatal, e externo, internacional, a soberania assume então uma dimensão dupla. No exterior traduz um ideal de independência e de igualdade, e no seu seio exprime o poder supremo e absoluto dos órgãos do Estado que a possuem.

¹⁴¹ - *Ibid.*, p. 42.

¹⁴² - Cf. D. D. Raphael, *Problems of Political Philosophy*, 2ª Edição, revista e alargada, Atlantic Highlands, New Jersey, Humanities Press International, 1990.

¹⁴³ - Cf. a perspectiva de James Burham para quem soberana é aquela entidade que toma as suas próprias decisões, soberania é “to make one’s own decisions”. James Burham, *The Machiavellians, Defenders of Freedom*, Washington D.C., Gateway Editions, 1987, p. 246. Cf. ainda Yale Ferguson e Richard Mansbak, *op. cit.*, pp. 62-63.

4.4 — Soberania: independência e igualdade externas

No plano externo, internacional, traduz a estrita independência e a igualdade formais dos Estados enquanto unidades do sistema internacional e aponta para um planeta integralmente dividido em Estados, ou por Estados — quais unidades hermeticamente fechadas em si mesmas, guardando ciosamente para si, e só para si, a competência exclusiva sobre o seu território e as suas gentes.

Um corpo de regras ordena as relações de convivência entre os Estados, o direito internacional; mas este não é um direito imposto coercivamente aos Estados por uma hipotética entidade que lhes seja superior e que os comande; antes, é o direito que os Estados fabricam para si próprios para a regulamentação dos seus inter-relacionamentos. Daí a ausência de mecanismos eficazes de coerção internacional sobre os Estados. Nos inter-relacionamentos dos Estados só a vontade de cada um deles impera; a vontade e o interesse que cada um tem na manutenção e na preservação do sistema internacional. Mais do que um corpo normativo situado *acima* dos Estados, o direito internacional encontra-se posicionado *entre* os próprios Estados. São os Estados que, como verdadeiros órgãos do sistema internacional, o criam e o desenvolvem. E é igualmente aos Estados que cumpre a tarefa de aplicar o direito internacional e, dado o caso, de assegurar coercivamente o seu respeito por parte de outros Estados eventualmente prevaricadores. As regras da *auto-legislação*, da *auto-interpretação* e da *auto-ajuda* na criação, na interpretação e na aplicação do direito internacional, constituem expressão e garantia mesmo da soberania plena do

Estado na vertente externa, internacional. Assim se explicam os dois grandes mecanismos aperfeiçoados para a preservação do sistema internacional composto por Estados soberanos: a balança do poder e a diplomacia de alianças flutuantes. Um e outro funcionam como travões cuja função é impedir que um Estado ceda a tentações e destrua o próprio sistema de Estados iguais e independentes, substituindo-o pela sua hegemonia imperial. E, historicamente, sempre que um Estado cede, de facto, a tais tentações, estes mecanismos travam-no mais ou menos eficazmente¹⁴⁴.

O âmbito internacional, em cujo contexto se desenrolam os inter-relacionamentos e a convivência dos Estados apresenta-se, assim, como o inverso mesmo da condição civil e política específica do Estado. Ao passo que a nível interno o Estado se impõe verticalmente sobre cada um dos seus membros numa hierarquia totalmente dominadora e absorvente, ao nível externo, internacional, impera a anarquia decorrente da ausência de um superior comum aos Estados e a estrita horizontalidade decorrente da independência e da igualdade soberana de cada um deles. Até mesmo as conferências e organizações internacionais que têm vindo a ser desenvolvidas ao longo dos séculos nunca constituíram poderes acima dos Estados. Têm assumido, isso sim, o carácter de órgãos internacionais — isto é, inter-estatais —, de locais de encontro dos Estados e de facilitação dos respectivos contactos e negociações, nunca o carácter de órgãos supranacionais posicionados acima dos Estados e com autoridade coerciva sobre eles. Até mesmo a Organização das Nações Unidas se insere neste paradigma. A carta das Nações Unidas começa

¹⁴⁴- Para um tratamento crítico pormenorizado desta vertente externa da soberania, do sistema internacional de Estados soberanos e da origem, evolução, natureza e funcionamento da balança do poder e da política de alianças flutuantes, cf. Henry Kissinger, *A World Restored — Europe After Napoleon: The Politics of Conservatism in a Revolutionary Age*, New York, Grosset and Dunlap, 1964, e James E. Dougherty e Robert E. Pfaltzgraff Jr., *op. cit.*, especialmente pp. 1-52 e 81-185.

por afirmar, logo no seu artigo 2º, o princípio da igualdade soberana dos Estados. As declarações da Assembleia Geral possuem um valor estritamente político; carecem de poder vinculativo sobre os Estados que as aprovam, e, muito menos, sobre aqueles que não as votam. Mais do que ocasião para estatuir normas de conduta que se imponham sobre os Estados, as sessões da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas constituem ocasião de divulgação e de confronto da vontade dos Estados e, no máximo, de busca de soluções para problemas comuns e de sintetização de consensos. O Tribunal Internacional de Justiça só possui autoridade sobre aqueles Estados que reconhecem formalmente a sua competência, e nos domínios e na matérias em que tal competência é reconhecida. A sua jurisdição apenas abrange aqueles Estados que reconhecem positivamente a sua competência. E, para além do mais, quer o Tribunal, quer a Organização das Nações Unidas, carecem de capacidade e de instrumentos de implementação coerciva das decisões do Tribunal. E, *grosso modo*, até mesmo o Conselho de Segurança se insere neste paradigma. Salvo raríssimas excepções (a Guerra da Coreia é uma delas, e a do Golfo é outra), o Conselho de Segurança das Nações Unidas tem funcionado como órgão *inter-estatal*, muito mais do que como órgão *supra-estatal*. Desde logo o direito de veto dos membros permanentes inviabiliza o seu posicionamento como órgão que se possa impor à vontade dos Estados — pelo menos à vontade dos cinco Estados em causa. E a *guerra fria* e a natural rivalidade entre os Estados assegurou o eficaz alargamento de tal inviabilização à generalidade dos Estados que, em regra, encontraram num ou noutro dos membros permanentes, uma espécie de protector (sobretudo os Estados Unidos e a ex-União Soviética, no âmbito das respectivas *esferas de influência*) que bloqueavam qualquer possibilidade de acção¹⁴⁵.

¹⁴⁵- Cf. a *Carta da Organização das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça*, tradução e nota introdutória de Fausto de Quadros, Lisboa, Livraria Petrony, 1978. Sobre as organizações internacionais, em geral, e a Organização das Nações Unidas, em particular, veja-se, por todos, Paul Reuter, *Instituições Internacionais*, Lisboa, Edições Rolin, s/d. Para uma exploração

4.5 — Soberania: supremacia e poder absoluto internos

Em segundo lugar, e esta é a vertente que, aqui, mais nos interessa, no plano interno, estatal, a soberania é entendida como autoridade absoluta e exclusiva, final, compulsiva e onnicompetente sobre todos os elementos do Estado (sobre cada parcela do território do Estado e sobre cada um dos seus membros individuais e colectivos), e em todos os momentos das suas vidas. Firmemente demarcado por fronteiras impermeáveis, nenhum centímetro quadrado da superfície territorial do Estado, nenhum centímetro cúbico do seu subsolo, do seu mar territorial e do seu espaço aéreo circundante escapa ao senhorio monopolístico do Estado; e sobre eles não é permitida a intervenção de qualquer outro Estado, ou de qualquer outra associação inferior, a não ser por delegação do próprio Estado.

Por outro lado, a autoridade do Estado sobre cada um dos membros que o constitui é de tal forma radical que estes dependem da chancela, do certificado do Estado, até mesmo para a sua existência civil. No seio do Estado só existem aquelas pessoas, individuais e colectivas que obtêm a sua autorização, o seu reconhecimento ou o seu certificado. Existem, exactamente na razão em que a autorização,

detalhada do Estado como órgão do sistema internacional e do direito internacional como expressão mesmo da soberania dos Estados, grandes responsáveis, afinal, pela criação das normas do direito, pela sua interpretação vinculativa e pela sua aplicação coerciva, cf. o importante trabalho de sistematização de Leo Gross, "States as Organs of International Law and the Problem of Autointerpretation", in Leo Gross, *Selected Essays on International Law and Organization*, Dubbs Ferry, New York, Transnational Publishers, 1984.

reconhecimento ou certificado do Estado o determina, e nos termos por ele estabelecidos. As suas esferas de acção, propriedade e autoridade, o seu próprio ser, derivam do Estado. Num sentido físico e histórico, o Estado não cria as suas partes integrantes, as pessoas e as comunidades intermédias. Estas existem antes do Estado. E, portanto, é na sequência delas que o Estado surge. Contudo, certo é, por outro lado, que num sentido político real, é como se uma vez integradas em Estado tais partes se desintegrassem, para surgirem de novo, não já por direito próprio, mas sim como criação do Estado. Por isso é que no discurso de soberania as pessoas, quer individuais, quer colectivas, se encontram integralmente sujeitas à vontade do Estado: porque derivam dele. E, porque derivam do Estado na totalidade, também a sujeição a esse mesmo Estado é integral, abarcando o nascimento, a natureza, as actividades, e, bem assim, a morte de cada uma delas¹⁴⁶.

A soberania prescreve então “a relação do Estado com os grupos e os indivíduos que são parte dele”¹⁴⁷. O Estado surge como poder jurídico-político originário e ilimitado¹⁴⁸; e os grupos e os indivíduos que o integram, esses constituem poderes não já jurídicos, nem políticos, e muito menos originários ou ilimitados, mas sim poderes regulamentares e administrativos, derivados e limitados pelo próprio poder soberano do Estado.

Independentemente da identificação do Estado com o direito, o importante aqui é salientar que, no contexto do discurso de soberania, o domínio jurídico é

¹⁴⁶- Cf. David Held, “States and Society”, ed. *cit.*, loc. *cit.*, onde se aponta para a onnipresença do Estado que regulamenta constantemente todas as condições das nossas vidas, desde o registo de nascimento até ao certificado de óbito.

¹⁴⁷- D. D. Raphael, *op. cit.*, p. 31.

¹⁴⁸- José Juan Solozabal, “Sobre el Estado autonómico español”, in *Revista de estudios políticos, nueva planta*, nº 78, Outubro-Dezembro de 1992, p.112. Trata-se, aliás, de uma perspectiva comum à generalidade da doutrina.

reserva exclusiva do Estado — tal como, aliás, o domínio político também o é, como ficou estabelecido, e pelas mesmas razões. O Estado é então entendido como uma espécie de Rei Midas que transforma em direito tudo aquilo em que toca. E, para além disso, direito, só ele é que o produz¹⁴⁹. O que equivale a dizer, com Gianfranco Poggi, que “o direito positivo é a própria linguagem do Estado”¹⁵⁰.

O domínio político é aquele que se debruça, como se viu, sobre aquilo que é próprio do Estado enquanto totalidade e permeia, por assim dizer, a generalidade dos seus membros. Por outro lado, o direito mais não é do que a forma concreta que assumem as opções políticas e os valores definidos vinculativamente pelo Estado para toda a comunidade. E, tal como apenas o Estado possui competência para definir valores e assumir opções políticas para toda a comunidade, também apenas o Estado detém competência para imprimir forma concreta a tais valores e opções; isto é, só o Estado detém competência para produzir direito. É assim, então, que o direito se apresenta como a linguagem política do Estado, e expressão prática da sua soberania, e, deste modo, como “acto autêntico da vontade geral”¹⁵¹, dirigido para o bem geral da comunidade como um todo.

No Estado não há, pois, qualquer lugar para a autonomia legislativa de quaisquer entidades subestatais — tal como não o há também para a autonomia política. Do mesmo modo que só o Estado possui capacidade de desenvolver opções e valores políticos próprios, só o Estado, também, detém competência para lhes imprimir expressão prática e forma concreta através do direito. Só o Estado, pois,

¹⁴⁹- Cf. Kenneth Dyson, *op. cit.*

¹⁵⁰- Enquanto que, para além do mais, só o direito positivo existe; só o direito positivo do Estado é verdadeiro direito. Cf. Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, *ed. cit.* A citação é da p. 111.

¹⁵¹- Jean-Jacques Rousseau, *op. cit.*, p. 70.

possui capacidade legislativa — seja no âmbito externo do sistema internacional, seja no âmbito da sua organização interna. Quanto muito, os corpos intermédios poderão, por delegação do Estado, e sob o seu controlo, ser autorizados a exercer uma capacidade regulamentar — isto é, podem ser autorizados a adaptar a aplicação do direito do Estado às suas condições específicas, naquelas matérias que forem do seu interesse privado, e não afectem o interesse geral.

O poder soberano do Estado é “perpétuo e absoluto”, nos termos de Jean Bodin¹⁵², “todo absoluto, todo sagrado todo inviolável”, “inalienável”, “indivisível”, e “infalível”, na caracterização de Rousseau¹⁵³, “grande leviatã” e “deus mortal”, na explicação de Hobbes¹⁵⁴. Não admite no seu seio rivalidades nem partilhas. O poder que os corpos intermédios possam assumir é-lhes emprestado pelo Estado — que, evidentemente, o pode recuperar quando bem entender. Tudo isto porque só o Estado conhece o interesse geral e, por isso, só o Estado se pode ocupar do *bem comum*, e, finalmente, porque só assim o Estado consegue reunir as condições que lhe permitem assegurar as suas funções.

O poder soberano do Estado explica-se e legitima-se funcionalmente¹⁵⁵. O Estado é uma realidade omnipresente e multitentacular¹⁵⁶ que reserva para si

¹⁵²- Jean Bodin, *op. cit.*, livro I, cap. 8.

¹⁵³- Jean-Jacques Rousseau, *op. cit.*, pp. 63-70.

¹⁵⁴- Thomas Hobbes, *op. cit.*, parte II, cap. 17, pp. 227.

¹⁵⁵- José Juan González Encinar escreve mesmo que “o Estado é uma entidade que se explica e justifica pela sua função”. Cf. J. J. González Encinar, *op. cit.* p. 4.

¹⁵⁶- Cf. Raphael Zariski e Mark Rousseau, “National Power and Local Governance: Problems and Perspectives”, in Mark Rousseau e Raphael Zariski, *Regionalism and Regional Devolution in Comparative Practice*. New York. Praeger. 1987. p. 16.

próprio o monopólio da força legítima¹⁵⁷ em face, e em função, da “missão específica e distinta”¹⁵⁸ que é a sua e que o identifica.

Quer isto dizer que o poder soberano do Estado não é arbitrário; pelo contrário, é um poder racional e instrumental. Se “num sentido tangível, nada está fora do Estado”, conforme argumenta John Hoffman, tal fica a dever-se ao facto de nada estar igualmente fora da sua responsabilidade. “O Estado [continua aquele Professor da Universidade de Leicester] é uma instituição cujo atributo peculiar é ter uma mão em tudo”¹⁵⁹ — exactamente porque tudo envolve igualmente a responsabilidade do Estado. Enquanto comunidade política suprema que engloba todas as demais associações inferiores, também a finalidade e a função do Estado engloba aquelas que são próprias das associações inferiores. Deste modo, a finalidade, as funções, e, bem assim, as responsabilidades do Estado assumem uma dimensão perfeitamente proporcional à sua natureza e ao poder que comanda¹⁶⁰.

Apesar de certos autores argumentarem que a especificidade do Estado reside não nas funções que é chamado a exercer, mas no poder que comanda¹⁶¹, certo é que este último se encontra em relação directa com as primeiras. O poder soberano do Estado, o seu carácter supremo e o monopólio do poder político que exerce

¹⁵⁷- Cf. John Hoffman, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵⁸- Kenneth Dyson, *op. cit.*, p. 57. Para além disso, P. Birbaum define o Estado como sendo “uma instituição assegurando uma função”. Cf. P. Birbaum, “État”, in Sylvain Auroux, dir., *Les notions philosophiques. Dictionnaire*, Tomo 1, Paris, PUF, 1990, p. 865.

¹⁵⁹- John Hoffman, *op. cit.* p. 46.

¹⁶⁰- Já na antiguidade a *polis* surgia como comunidade suprema que abrangia todas as demais associações. Como tal, o seu *telos* próprio era igualmente supremo e englobava aqueles que eram próprios das demais associações. O supremo bem da *polis* continha os bens particulares das unidades individuais e colectivas que a integravam — razão que explicava e legitimava o comando da *polis* sobre os indivíduos, as famílias e as aldeias. Cf. Aristóteles, *op. cit.*, especialmente o Livro I.

¹⁶¹- Cf., por exemplo, Leslie Green, *op. cit.*, pp. 78-79.

territorialmente explicam-se pela função específica que o Estado é chamado a exercer, e que esteve na base, aliás, da sua própria criação¹⁶².

É neste contexto que, assumindo a definição do Estado proposta por Marcello Caetano a partir da doutrina de Jellinek dos três elementos, Freitas do Amaral insiste na necessidade do seu aperfeiçoamento. Para bem se definir o Estado, argumenta, não basta identificar aquilo que ele é; o Estado explica-se e legitima-se, simultaneamente por aquilo que é e por aquilo que faz. A sua definição deve, pois, ser alargada para incluir os seus fins próprios — únicos que explicam, justificam e legitimam o tipo específico de poder que é o Estado¹⁶³.

Enquanto “poder público [...] que fornece ordem e continuidade à comunidade”¹⁶⁴, e enquanto responsável pela criação e pela ordenamentação da comunidade, ao Estado cumpre então assegurar essa mesma ordem e as condições necessárias para a fruição da vivência comunitária. O que equivale também, por outro lado, a dizer que é o exercício dessas mesmas funções (garantia da ordem e das condições necessárias ao desenvolvimento da comunidade) que explicam e

162- Apesar de argumentar que não é pela função que exerce que o Estado se distingue das demais associações, o próprio Leslie Green não deixa de identificar a marca do Estado com a autoridade que possui e com as actividades que exerce, a saber, a regulamentação, com autoridade, da “vivência social e dos *interesses vitais de todos*”. Itálico no original. Cf. *ibid.*, pp. 78-83. Neste quadro, a identidade própria do Estado não se situa apenas nas suas funções, mas nas actividades que exerce e no poder com que o faz — o que, convenhamos, não afecta substancialmente a argumentação que tem vindo a ser seguida.

163- É assim que identificando, com Marcello Caetano, três grandes fins próprios do Estado — a segurança, a justiça e o bem-estar —, Freitas do Amaral define o Estado escrevendo que é “*a comunidade constituída por um povo que a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem-estar se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os destinos nacionais e de impor as normas necessárias à vida colectiva*”. Freitas do Amaral, *op. cit.*, pp. 1127-1128. Itálico no original. Para a definição do Estado proposta por Marcello Caetano *vide supra*.

164- Na definição do Estado proposta por Andrew Vincent, *op. cit.*, p. 218.

imprimem legitimidade ao Estado e ao exercício do seu poder. O Estado existe, não por si, mas pelas funções que exerce. E, conforme argumenta Harold Laski, no exercício do poder que lhe é peculiar, o Estado legitima-se e ganha a lealdade dos cidadãos pela contribuição que consegue assegurar para o alcance dos seus objectivos fundamentais, para cuja execução, no fundo, foi criado¹⁶⁵. O Estado não é, portanto, um bem em si; é, antes, um bem instrumental, historicamente situado e delimitado. Criado para o exercício específico de uma função, vale pela sua capacidade de a assegurar.

E foram precisamente preocupações de ordem e de segurança que, como se viu, estiveram na base da substituição pelo Estado da organização política medieval — difusa e dispersa por uma vasta pluralidade de unidades autónomas, e, por isso mesmo, propensa à instabilidade, ao conflito e à guerra, a ponto de ser, por muitos, classificada de anárquica¹⁶⁶.

A instabilidade e a guerra constituem mesmo o grande pano de fundo da filosofia política de Jean Bodin e de Thomas Hobbes — universalmente reconhecidos como os grandes sistematizadores do Estado e da sua característica fundamental, a soberania.

Para além do mais, a sistematização da soberania e do Estado que Bodin propõe ainda se encontram ligados à estrutura e ao pensamento político medievais¹⁶⁷. É com Thomas Hobbes que se procede à autonomização do político

¹⁶⁵- Cf. Harold Laski, *Authority in the Modern State*, Archon Books, 1968, especialmente, p.28.

¹⁶⁶- Cf. *supra*, secção III.

¹⁶⁷- Veja-se o lugar de primazia que Bodin reserva para o Direito Natural. Se a soberania é “o poder absoluto e perpétuo de um Estado”, nos termos de abertura do capítulo 8 do livro I da obra *Les six livres de la République*, urge não esquecer, como o próprio Bodin desenvolve neste mesmo capítulo, que se trata de um poder que, “não reconhece, abaixo de Deus, qualquer superior”, quer dizer de um poder que “é absoluto e soberano, pois não se lhe coloca qualquer outra condição que não seja aquilo que ordena a lei de Deus e a lei da natureza”. Jean Bodin, *op. cit.* Cf. ainda a discussão do conceito bodiniano de soberania, *infra*.

relativamente à ética e ao direito natural. O Estado e a soberania são pensados em si mesmos, sob uma perspectiva estritamente materialista e mecanicista da natureza, do homem e, por conseguinte do Estado também, no quadro do método novo de profunda inspiração euclidiana e galilaica que desenvolveu para a sua filosofia: o método *resolutivo-compulsivo* de decomposição do homem e da sociedade nos seus elementos mais simples, que se impõem como axiomas evidentes, e de subsequente composição lógica destes mesmos postulados axiomáticos com os seus derivados, num raciocínio estritamente científico, mecanicista e lógico.

Evitar o conflito dentro da comunidade e garantir que não se cairá num estado de “guerra de todos os homens contra todos os homens”¹⁶⁸ é o grande objectivo impulsionador da filosofia política de Thomas Hobbes. No sistema hobbesiano o homem é entendido mecanicamente como um ser fundamentalmente social e apetitivo. E enquanto que a nível individual a continuação da vida, a fome e a sede constituem os principais apetites do homem, a nível social é o poder que se impõe como apetite dominante e condutor das relações humanas comunitárias. Por outro lado, a perspectiva dinâmica do poder desenvolvida por Hobbes, em cujo contexto o poder de uma pessoa se mede pela razão em que excede ou comanda o poder dos demais, leva-o a observar “em toda a humanidade um desejo perpétuo e incessante de Poder sobre poder, que apenas cessa com a morte”¹⁶⁹. Neste quadro, o Estado soberano explica-se e legitima-se por ser a via científica de assegurar a ordem e a paz na comunidade, e, assim, a convivência humana necessária à civilização. Pois que, continua Hobbes com lógica impecável, “torna-se manifesto que durante o

¹⁶⁸- Hobbes, *op. cit.*, parte I. cap. 13, p. 185.

¹⁶⁹- *Ibid.*, parte I. cap. 11, p. 161.

tempo em que os homens viveram sem um Poder comum que os mantivesse a todos em temor, encontravam-se naquela condição a que damos o nome de Guerra”¹⁷⁰.

Trata-se de uma condição em que, na consagrada expressão do autor, “cada homem é Inimigo de cada homem [...], não há lugar para a Indústria; porque os respectivos frutos são incertos; e consequentemente nenhuma cultura da Terra; nenhuma navegação, nem uso de bens que possam ser importados pelos Mares; nenhuma Construção Civil; nenhuns Instrumentos para mover, ou remover tais coisas que exijam muita força; nenhum Conhecimento na face da Terra; nenhum cálculo nem explicação do Tempo; nenhuma Artes; nenhuma Letras; nenhuma Sociedade; e o que é pior de tudo, vive-se em contínuos medo e perigo de morte violenta; e a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, brutal, e curta”¹⁷¹ — sobretudo curta.

É com o intuito de garantir a impossibilidade de retorno a uma tal condição que, nos termos da lei da natureza, todas as pessoas naturais se despojam integralmente do seu direito natural, transferindo-os para uma pessoa artificial nova — o grande leviatã —, criada para os receber e que, senhora em exclusivo de todos os direitos naturais dos seus membros, se transforma num verdadeiro “*deus mortal*”: o Estado soberano. No sistema hobbesiano, é a própria lei da natureza que o impõe; não a lei da natureza entendida à maneira medieval como decorrente de princípios éticos objectivos imprimidos por Deus no próprio ser de cada um e evidentes na natureza, mas a lei da natureza entendida materialmente como “Preceito, ou Regra geral, descoberta pela Razão, pela qual a um homem é proibido fazer tudo aquilo que é destrutivo da sua vida ou lhe retira meios de a preservar”¹⁷².

¹⁷⁰- *Ibid.*, parte I, cap. 13, p. 185.

¹⁷¹- *Ibid.* parte I, cap. 13, p. 186.

¹⁷²- *Ibid.*, parte I, cap. 14, p. 181.

Do mesmo modo também, o direito natural, na concepção hobbesiana, perde toda e qualquer derivação transcendental, autonomizando-se, total e radicalmente, e afirmando-se como o direito em vigor num eventual estado de natureza, num estado em que primasse a ausência de qualquer direito, contexto em que traduz, então, para todos os homens, “o direito a tudo, até mesmo aos corpos uns dos outros”¹⁷³. O direito natural exprime então a “Liberdade que cada homem possui de usar o seu poder, como bem entender, para a preservação da sua Natureza própria; isto é da sua vida própria; e consequentemente de fazer o que quer que seja que, no seu Entendimento e na sua Razão, conceba como os melhores meios para tal fim”¹⁷⁴.

Deste modo, no sistema hobbesiano o Estado soberano é sistematizado como pessoa artificial criada para um fim específico: assegurar que os homens não possam recair num estado de natureza, de guerra, de todos contra todos, garantir a ordem e, assim, possibilitar a vivência comunitária.

É certo, por um lado, que o Estado soberano decorre da absorção total dos direitos naturais de cada um dos seus membros — os quais ficam assim despojados de quaisquer direitos naturais contra esse mesmo Estado, e desfrutam apenas daqueles direitos civis que o Estado houver por bem atribuir-lhes, e enquanto houver por bem fazê-lo. Ao tratar no capítulo 18 da parte II do *Leviatã* das marcas da soberania, Hobbes é perfeitamente claro. A soberania é perpétua. Uma vez constituída não pode ser revogada, nem sequer alterada, pelos membros do Estado; pelo contrário, revogando e absorvendo todos os demais ordenamentos anteriores, a soberania impõe-se sobre todos eles. Em segundo lugar, o poder soberano é absoluto e infalível. É injusto resistir-lhe ou até mesmo julgar as suas decisões. O poder

¹⁷³- *Ibid.*, parte I, cap. 14, p. 189.

¹⁷⁴- *Ibid.*, parte I, cap. 14, p. 189.

soberano é o único juiz daquilo que é necessário para a manutenção e salvaguarda da ordem no Estado; é o único competente para legislar no Estado, para interpretar essa mesma legislação e para a aplicar. E, em terceiro lugar, o poder soberano é indivisível, pois só assim, no seu conjunto, produz o efeito desejado de garante da ordem e da segurança, e “um Reino dividido em si não pode manter-se”¹⁷⁵. Por tudo isto, e na conclusão do próprio Hobbes, o poder soberano, qualquer que seja a sua actuação, não pode ferir os cidadãos; ou melhor, não pode ferir os cidadãos tanto quanto os feriria a sua ausência e a consequente queda na pior de todas as condições, a condição de Guerra Civil¹⁷⁶.

Por outro lado, contudo, não é menos certo que o Estado soberano tem uma função clara e precisa: construção e garantia da ordem necessária à vivência comunitária, e, assim, fuga à condição de guerra civil de todos contra todos em que, deixados a si mesmos, os homens natural e forçosamente cairiam. Em causa está uma função da qual, na argumentação hobbesiana, decorrem direitos unilaterais do poder soberano sobre os cidadãos e os respectivos deveres correlativos, igualmente unilaterais, dos cidadãos para com o poder soberano. Quer isto dizer que ao Estado não podem ser imputadas falhas por incumprimento das suas funções — a não ser na sequência da sua desintegração total, o que tornaria tal exercício perfeitamente inútil e redundante. Não obstante, tal não retira qualquer validade à explicação e à legitimação do poder soberano do Estado a partir da função que lhe cumpre exercer: de construção comunitária e de garante da ordem e de segurança.

Ora, e como lembra o Professor Crawford Brough MacPherson na introdução que preparou para a edição da Penguin Books do *Leviatã*, apesar dos séculos que os separam, a filosofia hobbesiana do Estado e da soberania apresenta-se nos nossos

¹⁷⁵- *Ibid.*, parte II, cap. 18, p.236. Itálico no original.

¹⁷⁶- Cf. *ibid.* especialmente pp. 228-239.

dias com mais actualidade do que nunca — quer pela sua busca de cientificidade, quer pelo seu método, quer ainda pela sua análise do poder — 177, integrando mesmo a matriz das escolas realista e neo-realista contemporâneas.

A garantia da ordem e da segurança é universalmente reconhecida como função básica do Estado. “A função do Estado normal [argumenta Carl Schmitt] consiste acima de tudo na garantia da paz total dentro do Estado e no seu território [...] o *protecto ergo oblige* é o *cogito ergo sum* do Estado”¹⁷⁸. O poder soberano do Estado explica-se, legitima-se, pela protecção que garante aos cidadãos, a fim de que possam, assim protegidos, conduzir as suas vidas em segurança, na normalidade. É para a garantia da protecção dos cidadãos que ao Estado cumpre o monopólio do político e, acima do *Jus vitae ac necis* (que o Estado poderá mesmo partilhar com outros ordenamentos não políticos), o direito de declaração de outros ordenamentos, ou outras pessoas, como *hostis*; e o *Jus belli* para os neutralizar. É pela protecção que assegura que o Estado obriga e comanda a obediência e a lealdade dos cidadãos. A legitimidade do poder soberano do Estado assenta, então, sobre o “axioma protecção-obediência”. O que implica também que, quando a protecção dos cidadãos for assegurada por outros ordenamentos que não o Estado, como adverte ainda Carl Schmitt, este perde o seu carácter político e supremo, “tornando-se, quanto muito, num anexo de tais ordenamentos”¹⁷⁹.

Ora, desde os tempos da Grécia antiga que a função do político não se resume à protecção da comunidade. Conforme Aristóteles nos lembra, a *polis* não é uma mera comunidade de lugar, e não é apenas para poderem viver em comunidade que

177- Cf. C.B. McPherson, “Introduction”, in Thomas Hobbes, *op. cit.*, pp. 9-70.

178- Carl Schmitt, *op. cit.*, pp. 46-52.

179- Cf. *ibid.* A citação é da p.52.

os homens se organizam em Estado, mas a fim de viverem bem, isto é tendo em vista “uma vida perfeita”¹⁸⁰. Quer isto dizer que ao Estado não cumpre como função própria ocupar-se apenas da ordem e da segurança, como ainda do bem-estar das respectivas populações.

É assim que David Raphael propõe uma definição do Estado a partir de dois vectores fundamentais: o tipo de poder que o caracteriza e as funções que exerce. E, para além disso, este Professor de filosofia social e política estabelece uma relação directa entre estes dois vectores de definição do Estado — a natureza do poder soberano do Estado está directamente ligada às funções que este é chamado a exercer, verificando-se uma relação de estrita correspondência entre a primeira e as segundas, já que estas são directamente proporcionais àquela.

O poder específico do Estado, a soberania, caracteriza-se, como se viu, por ser “autoridade final ou suprema na comunidade”, isto é, uma autoridade cujas “regras se sobrepõem às de qualquer outra associação”. E, para além disso, dizer do Estado que é soberano é dizer ainda que a autoridade que as demais associações possam ter lhes é concedida pelo Estado, e a sua actividade permitida, ou requerida, pelo Estado. O Estado é soberano porque a sua autoridade não se encontra subordinada a qualquer outra, antes se encontra superordenada em relação à das demais associações no seu território. E, relativamente às associações exteriores ao seu território, então o Estado encontra-se ou numa posição de estrita igualdade — em relação aos demais Estados —, ou numa posição de superordenação — em relação às associações internacionais que integra —, uma vez que essa mesma integração e a validade da normalidade dela decorrente repousam sobre a sua própria vontade. E, finalmente, o Estado sobressai das demais associações pelo método com que executa as funções que lhe são próprias: o sistema jurídico coercivo, o

¹⁸⁰- Aristóteles, *op. cit.*, livro III. 9, p. 72.

monopólio da jurisdição universal compulsiva dentro das suas fronteiras territoriais e sobre os seus membros¹⁸¹.

Deste modo, ao poder omnicompreensivo do Estado corresponde uma função proporcionalmente omnicompreensiva. Ao Estado cumpre, como função própria, ocupar-se dos objectivos comuns dos seus membros. O Estado difere das demais associações, como se viu, não só porque é superior a todas elas, mas também porque as engloba a todas; e, enquanto único poder originário, é dele que todas as demais associações derivam. O que equivale a dizer que o Estado difere igualmente das demais associações, pela colectiva onnipotência das suas funções. Do mesmo modo que o poder do Estado abarca todos os demais poderes de todas as demais associações que dele derivam, também a sua função abarca as funções particulares das demais associações. E tal como o poder dessas associações é um poder descentralizado do Estado, também as suas são funções descentralizadas, exercidas não por direito próprio mas sim por delegação do Estado. Daí a diferença do Estado: ocupa-se da organização dos objectivos comuns e inclui todas as demais associações, surgindo como comunidade total organizada, em todos os seus aspectos.

Por tudo isto, à função primária, ou negativa, do Estado, de resolução e de prevenção de conflitos e de garante da ordem e da segurança — internas e externas —, há ainda que adicionar uma segunda vertente, uma função positiva, que aponta para o bem-estar das populações e para o papel distributivo do Estado.

E esta é, aliás, uma perspectiva que permeia a generalidade da filosofia do Estado contemporânea. Até mesmo na perspectiva mais realista mais depurada, na tradição hobbesiana, o poder soberano do Estado explica-se pela função (que lhe

¹⁸¹ - Cf. David D. Raphael, *op. cit.*, especialmente o capítulo 2 "Politics and the State", pp. 30-55. A citação é da p. 52.

cumpre) de garantir que os homens não caiam na pior das condições possíveis: a condição de guerra civil de todos contra todos e, bem assim, pela função de possibilitar a vida civilizada¹⁸². As clivagens fundamentais que encontramos reportam-se não à consagração de tal função do Estado, mas sim à amplitude que lhe deve ser concedida. No quadro das filosofias do Estado liberal e neo-realista, a esta função positiva do Estado cumpre uma amplitude mínima, como mínimo é o seu papel distributivo; ele deverá pautar a sua actuação pela perspectiva de busca de um ideal de estrita neutralidade em face dos projectos e dos planos de acção e de vida autónomos dos cidadãos¹⁸³. Por outro lado, no quadro das filosofias do Estado comunista e da “nova esquerda” em geral, aquela função deverá ter uma amplitude máxima, funcionando o Estado como corrector e garante (senão mesmo responsável pela definição) dos planos e da qualidade de vida dos cidadãos¹⁸⁴. E, finalmente, a filosofia cristã e social democrata do Estado ocupa uma posição intermédia, perspectivando o Estado com uma função de potenciação e de orientação da qualidade de vida dos cidadãos e de suplência das respectivas e eventuais incapacidades¹⁸⁵.

182- Cf. *infra*.

183- Cf., por todos, a filosofia do Estado de von Hayek e de Robert Nozick, e da *New Right*. Veja-se, em particular, Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* Oxford, Basil Blackwell, 1974, e Friedrich von Hayek, *The Constitution of Liberty*, London, Routledge & Kegan Paul, 1960, *The Road to Freedom*, London, Routledge & Kegan Paul, 1976, e *Law, Legislation and Liberty*, London, Routledge & Kegan Paul, 1982, especialmente o vol. 3.

184- Cf. Miami Theory Collective, ed., *Community at Loose Ends*, Mineapolis, University of Minnesota Press, 1991.

185- Cf., por todos, o imponente e reputado trabalho do Professor John Rawls, *Uma teoria da Justiça*, Lisboa, Editorial Presença, 1993. Sobre a filosofia católica do Estado veja-se o capítulo 3 e a bibliografia ali identificada.

Em todas elas, contudo, ao Estado cumpre, sempre, uma função complexa. O Estado é sempre mais do que um estrito aparelho militar e policial para a garantia da ordem e da defesa externas e internas, respectivamente. O Estado é sempre responsável pelo estabelecimento e pela salvaguarda do funcionamento de um quadro geral em cujo contexto os indivíduos e as associações procuram os seus interesses diversos próprios. E, por outro lado, o Estado é igualmente sempre menos que o social e que o privado, pois nunca abarca a totalidade da existência individual, ou até mesmo social, dos seus cidadãos¹⁸⁶.

É esta a lógica da soberania; e é esta a lógica do Estado; as quais, em face da contemporaneidade, se encontram numa crise profunda e estrutural.

¹⁸⁶- Nem os Estados totalitários alguma vez o conseguiram. Por outro lado, apesar de se dirigir para a potenciação dos ideais de liberdade e de autonomia dos cidadãos no desenvolvimento dos respectivos planos de vida próprios e na sua efectivação concreta, nem o liberalismo nem o neo-realismo mais depurados apontam para o desintervencionismo total do Estado na sociedade. Pelo contrário, e muito curiosamente, os neoliberais são, por vezes, bastante mais intervencionistas do que os sociais-democratas e os democratas cristãos. Para além da bibliografia já identificada nesta secção, cf. Gianfranco Poggi, *The State, its Nature and Development and Prospects*, ed. cit. e *The Development of the Modern State*, ed. cit., especialmente a p. 97.

5 — Estado e sociedade: a crise do Estado

Na sua expressão mais clássica o Estado soberano surge, então, com uma função. Mas não se trata de uma função da qual decorram direitos ou deveres, ou de cujo incumprimento possam ser imputadas quaisquer obrigações ao Estado. Na sua enunciação mais depurada, no sistema hobbesiano, o poder soberano do Estado exerce de facto uma função: manter os seus membros igualmente destituídos de quaisquer direitos ou poderes próprios, de modo a que, assim reduzidos à impotência total, não se possam molestar e destruir mutuamente. Por isso é que o poder soberano surge como a concentração de todos os poderes que se encontram dentro do âmbito hermeticamente delimitado do Estado.

Mais do que uma função, trata-se, então, de uma tautologia. Neste quadro, indicar a função é, tão só, outra maneira de definir o poder soberano do Estado; e, quando os termos da definição não se verificam, não podem ser imputadas ao Estado quaisquer falhas por incumprimento, nem se lhe poderá exigir o que quer que seja. Quando os termos da definição não se verificarem, tal significará apenas que não estamos em face da entidade a que a definição corresponde. No caso concreto, isto quer dizer que nunca poderão ser imputadas ao Estado quaisquer falhas ou obrigações por incumprimento, uma vez que tal só poderá acontecer quando se verificar uma recaída na condição de guerra e a desintegração do próprio Estado —

isto é, quando o Estado deixar de existir. E a algo que não existe não pode ser imputado o que quer que seja.

É assim que, na argumentação de Thomas Hobbes, o Estado não é parte do contrato social; decorre dele. E, como tal, não lhe podem ser imputadas quaisquer obrigações. Para além disso, nem é correcto, sequer, falar-se de contrato no sistema hobbesiano. Um contrato implica uma relação mútua de direitos e de deveres entre duas ou mais partes. E o que Hobbes nos propõe é a estrita renúncia, integral e irrevogável, por parte de todos e de cada um dos membros da sociedade, da totalidade dos seus direitos naturais e a respectiva deposição unilateral, sem quaisquer contrapartidas, reservas ou condições, na pessoa artificial criada expressamente para os receber a todos: o grande leviatã, o deus mortal, o Estado soberano.

De certo modo, o conceito de soberania escapa mesmo a qualquer tentativa de definição. Definir é demarcar algo de tudo o mais, é, portanto, limitar. E o poder soberano é, por definição, absoluto e perpétuo, ilimitado e ilimitável. Enquanto expressão da qualidade do poder do Estado, qual deus mortal, a soberania traduz a onnipotência desse mesmo Estado que a possui sobre tudo e sobre todos os que se encontram dentro do seu espaço territorial. Razão pela qual defini-la é impossível. As tentativas de definição do poder soberano do Estado deparam-se, pois, com problemas semelhantes àqueles que dominaram as tentativas de definição do próprio Deus¹⁸⁷.

É esta a matriz clássica do poder soberano do Estado, entendido como totalidade e como senhorio absoluto sobre tudo e sobre todos os que se encontram no interior das respectivas fronteiras impermeáveis — matriz que tem vindo a ser

187. Constituindo, assim, uma espécie de versão secularizada do problema ontológico da definição de Deus. Cf. Georg Schwarzenberger, "The Forms of Sovereignty", in W. J. Stankiewicz, ed., *op. cit.*, pp. 160-196.

modulada praticamente desde a sua apresentação. No paradigma clássico, de Bodin, de Hobbes e de Rousseau, o Estado apresenta-se à maneira da definição de Deus que encontramos no Antigo Testamento. Tal como o segundo, também o primeiro se define, muito simplesmente, como aquele que é. O Estado é o único poder originário; todos os demais poderes e todos os membros individuais e corporativos do Estado estão-lhe subordinados e devem-lhe mesmo a sua existência. É por isso que o Estado se posiciona num nível vertical de domínio, total e absoluto, sobre todos eles. Em face do Estado, todos os indivíduos e todas as demais associações encontram-se a um mesmo nível horizontal de dependência total dele.

Quer em Bodin, quer em Hobbes, quer em Rousseau, o poder soberano caracteriza-se pela sua natureza, a qual decorre mesmo da atipicidade do seu surgimento: ou seja, por decorrer da soma da integralidade dos poderes e dos direitos de todos e de cada um dos membros da colectividade (individuais e corporativos), e da respectiva reunião numa só pessoa nova. A República de Jean Bodin, o grande leviatã de Thomas Hobbes e a vontade geral de Jean-Jacques Rousseau surgem todos de um modo comum: da reunião numa só pessoa nova da integralidade dos direitos e dos poderes de todos e de cada um dos membros da comunidade, que, ao se despojarem da sua individualidade, dos seus direitos e poderes, entregando-os ao Estado, se submetem, integralmente também, à sua mercê. Por isso é que o Estado surge como poder perpétuo e absoluto, na acepção bodiniana, como grande leviatã e deus mortal, na perspectiva de Thomas Hobbes, ou, no que é ainda outra maneira de dizer fundamentalmente o mesmo, como poder absoluto, sagrado, inviolável, inalienável, infalível e indivisível, na caracterização de Jean-Jacques Rousseau, respectivamente¹⁸⁸.

¹⁸⁸- Cf. *supra*. Note-se ainda que, neste contexto, a grande crítica que Rousseau dirige à concepção hobbesiana da soberania se reporta não à respectiva caracterização e natureza, mas sim à sua localização ou atribuição. Quando Rousseau escreve que “os gregos encerrados no antro de Cíclope viviam tranquilos à espera da sua vez de serem devorados”, não é a caracterização hobbesiana do

É, portanto, pelo poder que comanda que o Estado se caracteriza. E é pelo exercício de tal poder que o Estado se legitima. Assim, num primeiro momento, a legitimidade do Estado decorre da sua própria existência. *Sum ergo oblige* será, então, o *cogito* do Estado, que só não obriga, quer dizer, o exercício do seu poder só não é legítimo, quando deixar de ser eficaz, isto é, quando for contestado ao ponto de ser destruído¹⁸⁹.

Num segundo momento, a legitimidade do poder soberano do Estado já não é automática, como no âmbito do primeiro, mas crítica e condicionada, explicando-se funcionalmente. *Protecto ergo oblige*, é o que Carl Schmitt coloca na boca do Estado na expressão da fórmula legitimadora do respectivo poder soberano. A protecção que o Estado oferece aos seus cidadãos através da garantia da ordem, interna e externa, torna-se, então, axioma sobre o qual assenta toda a filosofia do Estado. É na sua capacidade de comandar a obediência crítica dos cidadãos que reside, pois, a legitimidade do Estado. E o Estado comanda-a na razão em que é capaz de garantir a protecção dos cidadãos — mais do que qualquer outra

poder soberano do Estado que critica, mas sim a sua atribuição a um só homem que, qual Cíclope, passa então a deter um poder total e absoluto sobre as próprias pessoas que lhe concederam tal poder e se degradaram assim para uma condição sub-humana. Não é a concepção do poder soberano que Rousseau critica e questiona, mas sim a sua atribuição ao governante, que surge deste modo e se impõe como soberano. No paradigma de Rousseau tal poder corresponde não ao governante mas à comunidade; expressa-se na vontade geral, em cuja elaboração participam todos os membros dessa mesma comunidade — necessária e logicamente, pois caso contrário a vontade expressa deixaria de ser geral, isto é, deixaria de ser a vontade da comunidade, para ser parcial, apenas de alguns dos membros dessa mesma comunidade. É assim que, no quadro da filosofia do Estado de Rousseau, ao se submeterem ao poder soberano do Estado, os seus membros não se estão a entregar a um monstro fantástico que os poderia destruir e devorar a qualquer momento, como no paradigma hobbesiano. Ao se submeterem ao poder soberano do Estado mais não fazem do que entregarem-se a si próprios e aos seus próprios comandos, assegurando a sua liberdade pela participação na elaboração da vontade geral. Cf. Jean-Jacques Rousseau, *op. cit.* A citação é da p. 45.

189. Para um estudo comparativo aprofundado da soberania e do Estado, das sua legitimidade e funções, cf. Robert Derathé, *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1974.

associação. É por ser a entidade protectora que o Estado é a entidade suprema. E no momento em que o Estado deixar de o ser, perde logicamente o seu carácter político e supremo, transformando-se, então, numa entidade para todos os efeitos derivada e subordinada àquela que for capaz de melhor garantir a segurança e que, assim, melhor comandará a obediência dos cidadãos. Quando o Estado falhar na sua função protectora e outros forem capazes de a assegurar melhor, então, como escreve o próprio Carl Schmitt, “o cidadão individual sabe a quem deve obedecer”¹⁹⁰.

Finalmente, num terceiro momento, a legitimidade do poder soberano do Estado continua a não ser imediata, passando antes pela mediação da avaliação crítica dos cidadãos sobre a aplicação do poder soberano de que dispõe; e, por outro lado, vê alargar-se-lhe substancialmente o âmbito do crivo dessa avaliação crítica por que passa a sua legitimidade. É que a protecção que confere não basta já para legitimar o tipo de poder que o Estado possui e que exerce: a soberania. Do Estado e do seu poder específico exige-se mais.

¹⁹⁰- Carl Schmitt, *op. cit.*, *loc cit.*

5.1 — Da soberania de poder à soberania de serviço

Para além da função negativa de garantia da ordem e da segurança, exige-se do Estado uma função positiva de salvaguarda do bem-estar e da qualidade de vida dos seus cidadãos. De entidade estranha à comunidade e posicionada acima da comunidade, com poder total e absoluto sobre ela, que exerce com plena legitimidade, comandando a obediência cega de cada um dos seus membros pelo simples facto de existir, o Estado passa assim a ser entendido instrumentalmente, como entidade instrumental cuja legitimidade decorre dos serviços que fornece aos seus membros. E o comando por parte do Estado da obediência dos cidadãos deixa de ser automático para ser condicional e crítico; isto é, os cidadãos passam a obedecer ao poder do Estado não já por causa da sua soberania, mas porque consideram que esse mesmo poder está melhor posicionado para os servir do que os demais poderes, internos e externos.

Efficio ergo obliigo transforma-se então na fórmula através da qual o Estado explica e legitima o poder soberano que o caracteriza. E é a fórmula com a qual o Estado explica e publicita o seu poder na competição com os demais poderes da sociedade pela lealdade dos cidadãos. O poder soberano do Estado explica-se e legitima-se pela melhor capacidade que tem para servir os cidadãos. É nesta característica de serviço que assenta a racionalidade do poder do Estado. O cidadão presta obediência às entidades que julga mais capazes de o servir melhor. De uma soberania originária e de império, passa-se para uma soberania derivada e de serviço.

Nos termos do argumento de Harold Laski “os homens obedecem ao Estado não só em função da ordem que assegura mas em razão daquilo que consideram que aquela ordem pode possibilitar. Encontram-se, de facto, a julgar o Estado a partir do ângulo das satisfações que crêem deva providenciar”¹⁹¹. A obediência ao Estado não é, portanto, automática, mas crítica e consciente, explica-se, justifica-se, legitima-se racionalmente nas mentes dos cidadãos, pelas funções que assegura e pela qualidade e eficiência com que o faz.

É neste quadro geral de significação que o Estado é visto como uma “instrumentalidade da sociedade” que simultaneamente serve e governa, ou, melhor, que governa para servir¹⁹². Quer isto dizer que, no paradigma de Harold Laski, o Estado existe para a promoção da qualidade de vida das pessoas, individuais e colectivas, que integra; as quais emprestam ao Estado o poder político que o caracteriza, exactamente com vista à garantia de tal objectivo. E, para além disso, é na razão em que as suas actuações contribuem para a realização de tal objectivo fundamental que o Estado conquista a lealdade dos cidadãos para o seu poder e para o exercício das suas políticas. “Emprestamos ao governo a autoridade do Estado [escreve este filósofo inglês] na base da convicção de que a sua vontade é uma vontade efectuando o objectivo para o qual o Estado foi criado”¹⁹³. É por que, enquanto “grande corporação de serviço público”, o Estado tem de competir com as demais corporações de prestação de serviços e de organização da vida social (grandes e pequenas, públicas e privadas, internas e externas) para assegurar a lealdade dos cidadãos, por meio de contratos de prestação de tais serviços e de

¹⁹¹- Harold Laski, *The State in Theory and Practice*, ed. cit., p. 5.

¹⁹²- Cf. Gianfranco Poggi, *op. cit.* A citação é da p. 118.

¹⁹³- Harold J. Laski, *Authority in the Modern State*, ed. cit. p. 28

organização social. Por esta razão, a fidelidade dos cidadãos ao Estado e às suas políticas é derivada, e não primária; é secundária, deriva das opções que os cidadãos desenvolvem para a sua vivência social. A lealdade dos cidadãos para com o Estado não é automática, nem decorre da força opressiva e irresistível do seu poder soberano, decorre antes da avaliação crítica feita na consciência dos cidadãos das políticas que o Estado se propõe implementar para alcançar a sua finalidade de harmonizador e de garante da convivência social, e da comparação destas com as políticas propostas pelas demais associações internas e externas ao próprio Estado¹⁹⁴.

Quer isto dizer ainda que o Estado não é um valor em si, mas um valor instrumental; vale, conforme argumenta José Adelino Maltez, por ser “*um instrumento ao serviço das sociedades [... e] das pessoas*”¹⁹⁵. Enquanto instrumento ao serviço da sociedade que integra e organiza politicamente, o Estado é, então, a forma ou o mecanismo que a sociedade constrói para a manutenção e a potenciação da vida em comunidade, do bem-estar e dos direitos individuais e sociais dos membros que o integram. É assim que para T.H. Green “O Estado pressupõe direitos, e direitos de indivíduos [...] o Estado não cria direitos”¹⁹⁶. No máximo reconhece-os e empresta-lhes o seu poder, impondo-se, então, na argumentação do mesmo pensador, como “a forma que a sociedade assume para a sua manutenção”¹⁹⁷.

¹⁹⁴- Cf. *Ibid.* A citação é da p. 31.

¹⁹⁵- José Adelino Maltez, *op. cit.*, p. 313. Itálico no original.

¹⁹⁶- T. H. Green, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, London, Longmans, Green and Comp., 1950, pp. 144-145.

¹⁹⁷ *Ibid.* *loc. cit.*

Entre o Estado e a sociedade vigora uma relação hierárquica complexa. Por um lado é o Estado que organiza politicamente e imprime forma à sociedade¹⁹⁸. O Estado não só constitui o quadro em cujo contexto a vida social encontra condições para se desenrolar, pelo monopólio que mantém do político, como ainda é responsável pela própria construção da sociedade, através da distribuição de valores e da rede de autoridade com que a aglutina. O Estado constitui-se, então, como um complexo institucional, como um “sistema de relacionamentos” através dos quais a sociedade se autocontrola e assegura que não será controlada por outros¹⁹⁹.

Estado e sociedade não se confundem. O social tem um conteúdo muito mais amplo e abrangente do que o estatal, ao englobar simultaneamente as pessoas e os grupos e os momentos sociais no âmbito dos quais as pessoas se situam e enquadram as suas vidas. E, conforme argumentam Ángel Berna e outros, apesar de tais agrupamentos sociais integrarem o Estado, não deixam, por isso, de continuar a possuir e a manter, cada um deles, “uma natureza, um fim, uns meios e uma actividade distintos e independentes do Estado”²⁰⁰ — entendido enquanto complexo institucional central de governo. Estado e sociedade não são, pois, idênticos. A distinção entre ambos constitui, aliás, uma clivagem determinante em toda a tradição liberal, em cujo contexto o Estado se apresenta, conforme lembra Andrew Vincent, como um autêntico “subsistema da sociedade”²⁰¹.

198.- É o Estado que, no dizer de Stuart Hall, “estabelece as regras do jogo” para a sociedade. Stuart Hall, *op. cit.*, p. 15.

199.- Cf. Bill Jordan, *op. cit.*

200.- Ángel Berna, et al., *Doctrina social católica*, Madrid, Instituto Social Leão XIII, 1966, p. 286. Cf. ainda Kenneth Dyson, *op. cit.* pp. 229 ss.

201.- Andrew Vincent, *op. cit.* p. 22.

O Estado é simultaneamente produto e órgão da sociedade. É a partir da sociedade que o Estado surge enquanto instrumento, órgão, ao serviço dessa mesma sociedade que cria, unificando, a partir da aglutinação política que lhe imprime. A sociedade constitui assim o âmbito onde as pessoas formam e expressam livremente as suas perspectivas e preferências; e o Estado não é algo de estranho ou superior à sociedade, mas tão só a maquinaria institucional desenvolvida pela própria sociedade para o enquadramento e a implementação de tais perspectivas e preferências, através da definição e da execução vinculativas e com autoridade de comandos para a sua organização²⁰².

Entre a sociedade e o Estado vigora, pois, um relacionamento dinâmico e complexo. Por um lado, organizando-a, o Estado é responsável pela própria constituição e manutenção da sociedade. O Estado mais não é do que a própria sociedade organizada politicamente. E, por outro lado, contudo, o Estado decorre da sociedade; é criação da sociedade para a sua auto-organização. O Estado não possui uma existência independente e separada da sociedade. Pelo contrário, é profundamente moldado e constringido pela realidade social que lhe está na base e pelos inter-relacionamentos sociais que o envolvem. Deste modo, o Estado apresenta-se como a *forma* da sociedade; e a sociedade como a *matéria* do Estado. O Estado não é pois algo de estranho ou superior que se imponha à sociedade; representa antes a estrutura e a forma particular dessa mesma sociedade. Tal como uma matéria informe é ininteligível, também uma forma vazia de conteúdo é inútil e destituída de significado ou de valor²⁰³.

202- Cf. Gianfranco Poggi, *op. cit.*, especialmente as pp. 112 e seguintes.

203- Neste mesmo sentido, veja-se Stuart Hall, *op. cit.*, p. 22 que se refere ao Estado como entidade que "imprime uma certa estrutura social e uma *forma particular de ordem social*" (itálico no original), sendo certo, contudo, que, conforme explicita ainda "o Estado 'vazio', sem conteúdo social, não existe".

É só da junção de uma forma a uma matéria que resulta um fenómeno inteligível. Ora, tal junção de forma a matéria não pode ser um exercício abstracto; tem, antes, de ser concreto e situado. Isto para dizer que não é indiferente a forma que se imprime à matéria. Não é uma forma qualquer que serve para uma e qualquer matéria. Pelo contrário, a fim de não nos inserirmos num contexto de alienação, terá de se verificar um encaixe, uma harmonização entre a forma e a matéria, no sentido em que a forma a imprimir deverá ser específica e compatível com a matéria que a recebe, devendo a estrutura a ser imprimida espelhar, por assim dizer, a própria natureza dessa matéria.

Numa imagem particularmente feliz, Robert MacIver compara o Estado, não a um monstro mítico, um *Grande Leviatã*, ou a uma figura divina, um *deus mortal*, mas a uma auto-estrada. “O Estado [escreve] é, por assim dizer, a auto-estrada asfaltada da vida social, circundada por campos e por cidades. É a via comum que a todos serve. Todos os negócios da vida são tornados possíveis pela sua ajuda, e todos os que vivem à sua beira têm de contribuir para a sua manutenção. Por isso é que, não obstante tudo o mais que possa ser, o homem *tem* de ser um membro, ou pelo menos um súbdito, de um Estado”²⁰⁴. Cada pessoa, individual ou colectiva, tem de se inserir no quadro de um Estado, seja como membro, como cidadão, seja como súbdito, como visitante, emigrante, etc., porque o Estado constitui o instrumento que possibilita mesmo a vivência social através da função que exerce de veículo de interligação das pessoas em sociedade e de regulamentação, com autoridade soberana, da convivência decorrente de tal interligação.

O Estado é então a “auto-estrada asfaltada da vida social” — com todas as suas rampas e vias de acesso, sinais de informação, de obrigação e de interdição, e com todos os mecanismos de definição desses mesmos sinais, e de garantia do seu

²⁰⁴- Robert MacIver, *op. cit.*, p. 482.

cumprimento, de fiscalização e de punição de eventuais transgressões, com vista à possibilitação e à potenciação da convivência social. Longe de se confundir com o social, o Estado constitui apenas “um aspecto da sociedade”, conforme lembra Leslie Green²⁰⁵.

O Estado surge com a substituição da rica variedade caracterizadora do tecido medieval, social, político, económico, etc., pela uniformidade racionalista e reducionista modernas. Enquanto que no âmbito do sistema político medieval se reconhecia uma vasta pluralidade de sujeitos e de agentes políticos, com o surgimento do Estado passam a existir apenas dois: o Estado propriamente dito e uma nova classe de pessoas, os cidadãos. É como se no surgimento do Estado tivessem concorrido duas forças complementares: uma ascendente de absorção vertical de toda a vastíssima malha medieval de poderes, e de cuja concentração numa só pessoa nova resulta o Estado, a outra descendente, de depuração e de abstracção das características relacionais e situacionais inerentes às condições e aos contextos em que decorre a vida de uma pessoa, inserida numa vasta pluralidade de unidades — familiar, geográfico-territorial, sócio-profissional, religiosa, cultural, recreativa, etc. —, e de redução de todas elas ao mínimo denominador comum a todos os membros do Estado. É deste exercício que resulta o cidadão, entendido racional e atomisticamente, perfeitamente idêntico a todos os demais cidadãos.

Quer isto dizer que na sua expressão e organização clássicas, o Estado pressupõe uma sociedade homogénea e monista, composta unicamente por cidadãos entendidos de forma racional, e perfeitamente iguais entre si, quais átomos simples e indivisíveis do sistema da física clássica. Como seus membros e partes integrantes, apenas reconhece os cidadãos. Estes, enquanto tais, posicionam-se num nível de estrita igualdade entre si, quer na submissão total ao Estado, quer ainda nas vias

²⁰⁵- Leslie Green, *op. cit.*, p. 84.

possíveis de participação no Estado: só enquanto cidadãos é que podem participar no exercício do poder.

É sobretudo no quadro da Revolução Francesa que o Estado surge em todo o seu esplendor, como instrumento vertebrador de uma sociedade perfeitamente unitária e homogénea. De um lado, a sociedade é entendida como um todo simples que não conhece quaisquer partes, e muito menos partes que, à maneira medieval, constituam um todo em si mesmas²⁰⁶, podendo assim confrontar o Estado com direitos próprios que ele não terá outra alternativa senão assegurar ou, no mínimo, respeitar. E do outro lado, o Estado surge, igualmente unitário e homogéneo, como garante da liberdade e da igualdade da sociedade organizada por ele como um todo, face ao exterior, face às demais sociedades organizadas em Estado. Também a nível interno, o Estado aparece como garante da liberdade e da igualdade atomísticas, racionais e desenraizadas de todos e de cada um dos cidadãos — isto em contraste perfeito com as liberdades situadas e concretas típicas do sistema medieval, as liberdades dos corpos intermédios e dos seus membros.

206- Cf. o capítulo 3, *infra*.

5.2 — A inadequação interna da fórmula estatal

A validade do modelo unitarista, homogeneizador e monolítico do Estado tem vindo a ser questionada com intensidade crescente; e os grupos, as associações, as unidades corporativas em geral, intermédias ao Estado enquanto comunidade global e aos cidadãos, têm igualmente vindo a afirmar-se como centros de poder. Cada vez mais o Estado não é concebido à maneira clássica como poder perpétuo e absoluto, uno e indivisível, sobre toda a sociedade, mas apenas como uma de entre a pluralidade de redes de poder que viabilizam o tecido social. O Estado surge, então, na arguta caracterização de Yale Ferguson e de Richard Mansback, como uma rede de poder que se encontra, inclusivamente, em competição com as demais redes de poder que se entrecruzam na organização da convivência e das actividades sociais, pela partilha de recursos e de lealdades humanas. Assim sendo, ele nem sempre é foco primário de identificação, e, mesmo quando o é, nunca é o único símbolo de identidade dos agentes e das pessoas sociais, individuais e colectivas²⁰⁷.

Por um lado, nas sociedades contemporâneas tem-se vindo a observar o ruir acelerado da perspectiva moderna da sociedade monolítica e homogénea, composta por cidadãos entendidos atomística e racionalmente, perfeitamente iguais entre si. A artificialidade deste modelo tem vindo a impor-se através da presença iniludível de clivagens reais dentro do Estado. Organizando-os à volta de princípios concretos e

207- Cf. Yale Ferguson e Richard Mansback, *op. cit.*, e ainda Michael Mann, *The Sources of Social Power: a History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, especialmente pp. 37 e seguintes.

positivos (em vez dos princípios abstractos e racionais da modernidade), estas clivagens adquirirem na contemporaneidade um significado político dominante, situando as pessoas nas práticas concretas das suas vivências diárias e imprimem-lhes uma identidade, valores e interesses privativos. Para além disso, em vez de racionais, abstractas e objectivas, como o eram as clivagens politicamente importantes da modernidade, estas clivagens à volta das quais os homens contemporâneos se integram e organizam numa pluralidade de comunidades, são perfeitamente subjectivas. A língua, a religião, o espaço geográfico-territorial, a profissão, os hábitos e costumes, ora uma, ora outra, ora isoladamente, ora em conjugação, constituem exemplos de clivagens que, na Europa, e sobretudo a partir da segunda metade deste século, as pessoas têm vindo a ostentar na sua organização comunitária e plural dentro do Estado.

O mito que desde as guerras napoleónicas se instalou no pensamento político ocidental, o mito do Estado que corresponde a uma nação (o Estado-nação), e que portanto é uno, monolítico e homogéneo, tem vindo a desintegrar-se de tal modo que apesar de muitos continuarem a referir-se aos Estados-nação da Europa²⁰⁸ se impõe a evidência da existência de profundas clivagens no seio das fronteiras estatais, de organização dos cidadãos numa pluralidade de comunidades intermédias²⁰⁹.

Há já milhares de anos que o homem habita o Velho Continente; e a história da Europa tem sido a história de grandes invasões e migrações. Partindo dos seus primórdios indo-asiáticos e africanos, a história dos povos europeus compreende os

208.- Isto é quando os dois conceitos não são pura e simplesmente confundidos e utilizados como sinónimos.

209.- Cf. David Knight, "Territory and People or People and Territory?", in *International Political Science Review*, vol. 6, nº2, 1985, e ainda Walker Connor, "Ethno-nationalism in the First World: the Present in Historical Perspective", in Milton Esman, *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1977.

fluxos sucessivos e consecutivos, na direcção Leste-Oeste dos celtas, visigodos, ostrogodos, vândalos, francos, magiares, e várias tribos germânicas e eslavas; enquanto que multi-étnicos romanos e árabes pressionaram do Sul. Assim, a crença de que povos tão díspares como estes que constituem o mapa populacional da Europa se poderiam fundir e irmanar — qual vontade geral de Jean-Jacques Rousseau —, quando em contacto, na produção de um povo uno e homogéneo em que todos os membros passariam a ser estritamente iguais entre si, na étnia, na língua, na religião, nos costumes, etc., etc., não passa, na melhor das hipóteses de exercício de auto-ilusão. Pelo contrário, o que se afigura estar mais em consonância com a realidade é a visão de que as forças actuates no confronto das vagas de migrações e de invasões que têm varrido a Europa se assemelham mais às de um complexo de remoinhos que, ora com rotações centrípetas, ora com rotações centrífugas, conseguem assegurar um certo grau de assimilação — mas também separam e criam bolsas populacionais com as suas idiossincrasias, muitas vezes encravadas, por assim dizer, dentro ou ao lado de complexos populacionais mais vastos²¹⁰.

Para além disso, a tais clivagens populacionais no interior do Estado correspondem ainda clivagens de índole linguística, geográfico-territorial, religiosa, sócio-profissional, cultural, de hábitos e costumes, etc. O resultado final que se impõe é, portanto, o de uma sociedade que em vez de simples e homogénea é complexa e heterogénea, composta por uma multiplicidade de grupos e de sociedades intermédias que correspondem a outras tantas clivagens na base social, em cujo contexto as pessoas actuam politicamente e conseguem alcançar a sua auto-realização

²¹⁰- Para uma análise exaustiva do mapa populacional e da geografia política da Europa cf. Jean Gottman, *A Geography of Europe*, New York, Halt, Rinehart & Winston, 1962.

Nas sociedades contemporâneas ocidentais, reduzido a si mesmo, à sua condição de cidadão racionalmente idêntico aos milhões de outros cidadãos, o indivíduo vê escapar-se-lhe qualquer possibilidade de actuação política significativa — instalando-se um certo sentido de impotência política em face da distância que o separa das instituições estatais e da complexidade de que se revestem. Daí o dilema contemporâneo entre o conformismo e a abulia das sociedades democráticas, ou a submissão ao autoritarismo nas sociedades totalitárias. Na nossa era de *mass media*, de produção em massa, de burocratização em massa e de alienação também em massa, a solidão e a impotência política impõem-se, e as pessoas entendidas individualmente e resumidas à sua condição de cidadãos, idênticos a todos os demais cidadãos, sentem-se *administradas* por uma maquinaria governamental kafkaniana complexa, que lhes é estranha e que se encontra fora do seu alcance. “A solidão, o medo e o desnorteamento permanecem [argumenta Eric Fromm]; as pessoas não conseguem suportar para sempre [...tal estado de coisas da contemporaneidade,] as principais avenidas sociais de fuga dos nossos dias são a submissão a um líder, como aconteceu nos países fascistas, e o conformismo convulsivo que prevalece na nossa democracia”²¹¹.

É contra este pano de fundo que, seguindo o argumento de Norberto Bobbio, na contemporaneidade a vida política é corporizada por grupos. “Os grupos, e não os indivíduos, [escreve este eminente filósofo italiano dos nossos dias], são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática na qual não existe já um soberano, o povo ou a nação composta por indivíduos [...], o povo como unidade ideal (ou mística), mas o povo dividido de facto em grupos contrapostos e em competição entre si [...] O modelo ideal da sociedade democrática era o de uma sociedade centrípeta. A realidade que temos perante os nossos olhos é a de uma

²¹¹ - Eric Fromm, *Escape from Freedom*, New York, Farrer & Rinehart, Inc. 1941, p. 134.

sociedade centrífuga que não tem um só centro de poder (a vontade geral de Rousseau), mas muitos”²¹².

Na impossibilidade de poderem manter uma actuação política com significado enquanto cidadãos individuais, as pessoas voltam-se para os grupos em que se situam e dos quais decorrem os respectivos *status* — como pai ou filho, açoriano, galego ou sardo, empresário ou trabalhador, estudante ou professor, médico, advogado ou engenheiro, católico, judeu, muçulmano ou budista, futebolista ou tenista, etc., etc. É só através de tais grupos que as pessoas se sentem inseridas em comunidades ao mesmo tempo suficientemente próximas e pequenas para nelas se sentirem *em casa*, e com capacidade de intervenção efectiva no controlo e na moldagem do seu futuro directo, e suficientemente grandes e poderosas para, através delas, terem uma capacidade eficaz de participação na definição das políticas gerais do Estado — para além do estrito exercício do direito de voto em eleições regulares.

Por outro lado, e no quadro de uma vasta corrente da filosofia política ocidental que engloba pensadores tão díspares como Aristóteles, Maquiavel e Caetano Mosca, a uma tal complexidade de base das sociedades ocidentais contemporâneas deve corresponder uma igual complexidade da respectiva estruturação política²¹³. A vertebração política de uma sociedade não pode ser feita

212- Cf. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & James Editores, S.A. 1985. A citação é da p. 27.

213- Veja-se a discussão aristotélica do *melhor governo*, isto é da estruturação política ideal ou mais apropriada àquela sociedade que atingiu o seu estágio mais elevado de desenvolvimento, e do *governo possível*, isto é da organização política mais adequada ao estágio de desenvolvimento de cada sociedade, na argumentação de que as boas vertebração e organização políticas de uma sociedade não são postulados utópicos ou racionais e abstractos, mas sim aqueles que decorrem, que contemplam e que respondem às características positivas de cada sociedade — razão pela qual devem variar quer temporalmente, com o evoluir de uma sociedade, quer espacialmente, de sociedade para sociedade, acompanhando as variações dos respectivos tecidos e constituição. Veja-se ainda a perspectiva de Maquiavel de classificação das formas de governo em puras e degeneradas, consoante o poder político seja, ou não, nelas exercido em adequação ao estágio de desenvolvimento da sociedade e para o interesse dessa mesma sociedade. Veja-se igualmente a defesa do florentino do

a priori, em abstracto, através da imposição de modelos racionais que, por isso mesmo, se assumem como válidos universalmente — caso do modelo moderno do Estado, misticamente uno, homogéneo, simples, centralizado e soberano. Pelo contrário, se é certo que ao Estado cumpre a estruturação e a orientação do social, não é menos certo que a organização política que imprime à sociedade não pode ser definida racional e artificialmente. Pelo contrário, deve espelhar a própria condição natural da sociedade que se propõe estrutural politicamente, a fim de melhor a poder servir, respeitando as características de que se reveste.

Implodiu o mito de que no seio do Estado todas as clivagens politicamente pertinentes se teriam dissolvido na constituição de uma sociedade politicamente simples, homogénea e monista, qual vontade geral de Rousseau, composta apenas por cidadãos estritamente iguais entre si. As clivagens sociais, de base religiosa, geográfico-territorial, linguística, sócio-profissional, etc., etc., assumem uma pujança tal que os seus efeitos erosivos se fazem sentir no próprio Estado. No âmbito da realidade contemporânea, o Estado já não se impõe como um poder total e absoluto sobre cidadãos posicionados, todos eles, num mesmo nível horizontal de dependência e de submissão integrais ao seu senhorio.

governo de acordo com a *virtù* — medida pela capacidade de retirar o máximo rendimento da *fortuna* que se apresenta, tudo isto ao serviço do interesse da sociedade acima do interesse pessoal e privado dos governantes. Por último, veja-se a importância que Caetano Mosca atribui ao conceito de *classe política*, cuja função é simultaneamente receber e interpretar os impulsos sociais, e enformar e orientar a sociedade. Para além disso note-se ainda a perspectiva deste autor de que para a boa execução da sua função específica há que estabelecer vasos de comunicação eficaz entre a própria *classe política* e a sociedade, a fim de se garantir que a evolução da segunda seja sempre acompanhada por uma igual evolução da primeira. Para a boa organização política de uma sociedade e para a garantia da democracia, há que garantir que a *classe política* seja sempre capaz de espelhar a respectiva estrutura social que lhe está na base. Cf. Aristóteles, *op. cit.*, Maquiavel, *The Discourses*, New York, The Modern Library, 1950, especialmente os Discursos I.1 e I.2, e Caetano Mosca, *The Ruling Class (Elementi de scienza politica)*, Westport, Connecticut, Greenwood Press Publishers, 1980.

Utilizando um paradigma de James Rosenau²¹⁴, possui maior capacidade de explicação da realidade²¹⁵ contemporânea entender o Estado como um grande proponente e distribuidor de papéis, de argumentos e de cenários pelos membros da sociedade, para a realização da grande peça teatral da convivência social. Não se trata aqui, contudo, de uma tarefa que o Estado exerça em regime de monopólio, ou com domínio total e absoluto sobre as demais entidades que se proponham exercê-la também. Pelo contrário, o Estado exerce a sua actividade de grande proponente e distribuidor de papéis e de argumentos teatrais, e bem assim, de quadros sinópticos de actuação aos membros da sociedade, em parceria e em competição com uma vasta gama de proponentes e distribuidores alternativos, tais como as igrejas e as seitas religiosas, as associações sócio-profissionais e as grandes multinacionais, os organismos territoriais, os municípios, as regiões, etc., etc.

O poder do Estado, quer isto dizer, já não se impõe total e absolutamente; e a submissão dos cidadãos já não é automática, mas sim crítica. A autoridade do Estado depende da avaliação crítica que dela fazem os cidadãos, e da adequação das instituições estatais e da respectiva capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos — e, bem assim, da capacidade do Estado de fornecer e de garantir, em competição com os demais organismos sociais, um *forum* adequado em cujo contexto todos possam desempenhar cada um da pluralidade de papéis que ostentam, e manter o seu *status* peculiar, de acordo com as suas próprias percepção e vontade.

No dizer de Rosenau, “a complexidade do sistema unitário [do Estado] conduz ao isolamento [das pessoas], por todo o lado os indivíduos perderam confiança no sistema unitário por ser demasiado complexo e assim incapaz de

214- James Rosenau, “A Pre-theory Revisited: World Politics in an Age of Cascading Interdependence”, in *International Studies Quarterly*, vol. 28, 1984,.

215- E essa é, no fundo, a grande função de qualquer teoria.

satisfazer as suas necessidades e servir as suas aspirações”. Por isso, continua, é que os cidadãos se voltam para “grupos menos remotos e menos complexos com os quais se sentem mais identificados, na esperança de que os seus interesses poderão assim ser mais bem servidos e de que [através de tais comunidades talhadas à medida dos seus *status*, interesses, aspirações e necessidades] possam ainda exercer um mínimo de controlo sobre as forças distantes e impessoais [do Estado] que se intrometem constantemente sobre a rotina diária”. Neste quadro, portanto, os grupos intermédios em que os indivíduos se situam e através dos quais se identificam têm vindo a tornar-se de tal modo relevantes politicamente que, na contemporaneidade, retiraram ao Estado, isto é ao complexo institucional estatal central, o monopólio do poder político que detinha sobre os cidadãos. E, ao fazê-lo, tais grupos intermédios forçaram igualmente o complexo institucional estatal a competir com eles na disputa pela lealdade dos cidadãos para a organização política da sociedade e para o desenvolvimento e execução dos respectivos valores, inclusive os políticos²¹⁶.

É o próprio modelo moderno do Estado, portanto, que se encontra em crise. “O modelo do Estado democrático fundado na soberania popular [argumenta Norberto Bobbio], que foi ideado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, era o modelo de uma sociedade monista. A sociedade real [...] é pluralista. [Por isso é que, continua] o processo de democratização consiste não tanto [...] na passagem da democracia representativa à democracia directa, como na passagem da democracia política em sentido estrito [isto é estatal] à democracia social, quer dizer na extensão do poder ascendente que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política [... o campo das instituições de poder central

²¹⁶- Cf. *ibid.* As citações são das pp. 296-297.

do Estado], ao campo da sociedade civil nas suas várias articulações, desde a escola até à fábrica”²¹⁷.

No âmbito do modelo moderno do Estado, o processo de democratização passou, sobretudo, pelo alargamento dos direitos de cidadania²¹⁸, isto é pelo alargamento do direito e das possibilidades efectivas de participação política através do alargamento do sufrágio, do exercício do direito de voto em eleições livres e regulares, a uma gama cada vez maior da população. Mais democracia, portanto, implicava a elevação de mais pessoas à condição de cidadão e, por isso, mais indivíduos a votar mais vezes; mais democracia traduzia-se numa importância igualmente acrescida do voto dos cidadãos; mais democracia implicava mais cidadãos a votarem mais vezes e os governantes a serem cada vez mais escolhidos pelos votos dos cidadãos e a governarem em face e nos termos desse mesmo voto.

No quadro do modelo moderno de Estado, e para utilizar a definição de democracia celebrizada pelo Presidente norte-americano Abraham Lincoln no seu conhecido discurso de Gettysburg²¹⁹, a democracia traduz-se em *governo para o*

²¹⁷- Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 69.

²¹⁸- É o alargamento dos direitos de cidadania aos domínios económico, social e político. Para um estudo aprofundado do desenvolvimento dos chamados direitos de cidadania nos regimes ocidentais, cf. T. H. Marshall, *Citizenship and Social Development*, Westview, Connecticut, Greenwood Press, 1973.

²¹⁹- Num acto que se nos afigura ter como paralelo evidente o elogio fúnebre de Péricles relatado por Tucídides, o qual assenta, fundamentalmente na definição e na defesa dos valores e da democracia ateniense, pela qual aqueles que iam a enterrar haviam oferecido as suas vidas, em Gettysburg, no final da guerra civil que ameaçou dividir os Estados Unidos horizontalmente ao meio, o Presidente norte-americano Abraham Lincoln procedeu também ao elogio daqueles “mortos que nos honram” através da exaltação da causa pela qual haviam oferecido as suas vidas: a causa da igualdade, da liberdade e da democracia. É assim que, apontando o imperativo de se assegurar que aqueles que haviam perecido na guerra não o tivessem feito em vão, afirma a necessidade de defesa intransigente dos ideais da democracia e da liberdade. Por esta razão, terminada a guerra urgia garantir “um novo nascimento” da democracia norte-americana, entendida como governo do povo, pelo povo, para o povo — “government of the people, by the people, for the people”.

povo, isto é governo em benefício do povo, sem relação directa necessária com as preferências desse mesmo povo²²⁰, em *governo do povo*, contexto em que o povo exerce directamente o poder, e em *governo pelo povo*, isto é um governo que dê resposta, que governe de acordo e nos termos das preferências expressas pelo povo e que, mais do que criar os valores políticos para o povo, vai imprimir forma e executar aqueles valores que o próprio povo opta criar para si próprio²²¹.

Consoante se privilegie uma ou outra destas vertentes do governo democrático, mais democracia significa então mais *governo para o povo*, (isto é, mais governo paternalista, governo mais em benefício do povo), mais *governo do povo* (isto é mais governo directo do povo, mais democracia directa, seja através de referendos constantes ou de uma distribuição directa de responsabilidades governativas pelo povo), ou então mais *governo pelo povo* (isto é, governo mais respondente ao querer e ao sentir do povo). Contudo, no âmbito da organização política do modelo moderno do Estado, e em qualquer dos casos, isto é, qualquer que seja a vertente da democracia que se privilegie, o grande pano de fundo da democracia é sempre o povo — entendido como unidade mística, homogénea, monista. E, na contemporaneidade, tal âmbito tradicional da democracia não encontra mais tradução prática concreta, uma vez que tem vindo a ser substituído,

220. E que tem vindo a ser apelidado pela doutrina de “Beneficient Rule”, ou governo paternalístico. Neste contexto, portanto, democrático é aquele governo cujas políticas melhor servem os interesses do povo, mas não necessariamente aquelas porque o povo optaria. Será então o *governo para o povo*, mesmo que apesar ou contra a vontade desse mesmo povo. Para uma boa introdução a esta caracterização da democracia como governo para o povo, “Beneficient Rule” e governo pelo povo, “Responsive Rule” cf. John D. May, “Defining Democracy: a Bid for Coherence and Consensus”, in *Political Studies*, nº 26, 1978, pp. 1-14.

221. Os quais não serão necessariamente os melhores ou os mais adequados, serão, isso sim, aqueles que o povo escolher. Dai estarmos já em face de “Responsive Rule”, de governo respondente, em cujo contexto se governa em nome do povo e em resposta ou em execução das preferências desse mesmo povo.

gradual e sistematicamente por uma pulverização do âmbito de actuação do político numa pluralidade de comunidades diferenciadas.

Esta é, portanto, uma primeira grande vertente da crise que no Ocidente, e neste final de século e de milénio, tem vindo a assolar o modelo moderno do Estado soberano. A justaposição do político com o Estado, para exprimir que o político é algo que lhe pertence em exclusividade, dilui-se perante a incapacidade do Estado em afirmar-se de forma satisfatória e convincente perante os cidadãos como o agente único de definição e de execução do político e perante a busca, por parte dos cidadãos, de entidades e de instituições alternativas a quem confiar toda uma série crescente de tarefas a que o Estado já não é capaz de fornecer resposta cabal.

Por um lado as pessoas situam-se cada vez mais numa posição de avaliação crítica do poder do Estado. Mais do que assumido, o poder do Estado é respeitado, não em si mesmo, mas por aquilo que realiza. Quer isto dizer que a autoridade do poder político do Estado se tem vindo a deslocar, passando cada vez mais pelo crivo crítico das pessoas. O poder do Estado já não se impõe pela sua *majestas* ou pelo seu carácter perpétuo e absoluto, todo poderoso, sagrado, inviolável, inalienável e indivisível, ou pela sua condição de deus mortal; cada vez mais o poder do Estado depende da sua capacidade de mobilizar as consciências das pessoas em seu favor. Cada vez mais o poder do Estado obriga não externa e objectivamente, mas interna e subjectivamente, pela avaliação que dele fazem as pessoas nas suas consciências. Contrariamente ao paradigma hobbesiano e utilitarista, o homem contemporâneo afasta-se a passos largos da condição de mero agente passivo do poder do Estado; antes, assume-se cada vez mais como sujeito crítico e activo da sua autoridade. Citando Ransom Harris, no Ocidente tem-se vindo a verificar “uma alteração do nosso modo de pensar acerca da natureza e da função básicas da própria *autoridade*. Somos testemunhas de um desafio à própria *ideia de autoridade*. A crise de

autoridade é mais do que a reconsideração de como a autoridade deve encontrar expressão na sociedade. Estende-se também à reconsideração do *significado* da autoridade. [...Verifica-se] a tentativa de interiorização da autoridade, isto é da mudança das bases da sua verificação, de externas e públicas para internas e privadas”²²².

Por outro lado, a vontade geral de Rousseau constitui como que o repositório das vontades particulares e corporativas de todos os membros do Estado — por isso é que é soberana, una, indivisível, infalível e todo poderosa; comanda sobre tudo e sobre todos absolutamente, porque decorre da união de todos e de cada um dos membros da comunidade que assim se organiza em Estado. Ora, ao invés do paradigma de Jean-Jacques Rousseau, em Estado ocidental algum se verifica uma total fundição das vontades individuais e corporativas que integra uma só vontade: a vontade geral. Em lado algum se observa um Estado que assente sobre uma vontade geral, que não reconheça quaisquer clivagens, mas na qual todos os cidadãos participem, de tal modo que a obediência ao Estado na execução da respectiva vontade geral constitua mesmo expressão de autonomia individual e assim de liberdade e auto-realização, uma vez que ao obedecer ao Estado na execução da vontade geral, qualquer um dos seus membros mais não estaria a fazer do que obedecer à sua vontade própria.²²³

Para além disso, voltando à caracterização do Estado enquanto tipo específico de ordenamento político a partir dos elementos de base de povo, de território e de poder político, e confrontando o modelo com a realidade ocidental, verifica-se que a crise do Estado moderno ultrapassa a vertente populacional, alargando-se quer à sua

222- Ransom Harris ed., *Authority: a Philosophical Analysis*, Alabama, The University of Alabama Press, 1971, p. 1. Itálico no original.

223- Cf. Jean-Jacques Rousseau, *op. cit.*

característica fundamental de territorialidade, quer à sua função — e, em ambos os casos, com repercussões evidentes e incontornáveis no tipo de poder que o caracteriza.

Conforme se viu, uma das características fundamentais do Estado e da soberania é a territorialidade estrita. E, por outro lado, a organização do sistema internacional em Estados soberanos traduz a imagem de um planeta dividido em unidades estanques e fechadas sobre si mesmas, cada uma delas senhora total e absoluta de tudo e de todos os que se encontram no seu seio. Por um lado o Estado exprime o ideal de uma unidade política rigorosamente fechada sobre si mesma e delimitada por fronteiras impermeáveis. Protegendo ciosamente tudo e todos os que se encontram no seu seio da mais ténue interferência do exterior, as fronteiras do Estado constituem, então, os “grandes cravos”, os garantes mesmo, da unidade e da identidade do Estado, assim radicalmente separado e confrontado com a alteridade dos demais Estados. E, por outro lado, a soberania exprime o tipo de poder que caracteriza o Estado e o demarca das demais instituições reclamando-se do poder total e absoluto sobre cada uma das pessoas que nele vivem, sobre cada centímetro cúbico do território e do meio ambiente no qual o Estado se encontra implantado, e sobre cada uma das actividades e cada um dos fenómenos que nele se desenrolam.

O Estado apresenta-se, assim, como a única unidade de análise do globo, a todos os níveis: económico, social, cultural, ambiental, estratégico, militar, etc., e, por conseguinte, político também. E a soberania surge como tipo uniforme e imutável de estruturação rígida vertical de tais unidades nas quais o planeta se organiza — contexto em que cada Estado se impõe como uma unidade autocontida e radicalmente destacada das demais por fronteiras impermeáveis entre os domínios interno (estatal) e externo (internacional). A nível interno, estatal, impõem-se as relações de estrita verticalidade, surgindo, então, o Estado como senhor total e

absoluto que não reconhece qualquer outra autoridade que dele não derive e que, portanto, não lhe esteja subordinada. E, correlativamente, a nível externo, internacional, impõem-se as relações de estrita horizontalidade, em que os Estados se afirmam, todos, igualmente senhores absolutos dentro dos seus domínios respectivos, delimitados e protegidos por fronteiras rígidas e impermeáveis, as quais garantem então que os efeitos do poder soberano de um Estado terminam nas suas fronteiras — as quais impedem que tal poder venha a ter quaisquer repercussões, para além delas, nos Estados vizinhos.

5.3 — A erosão externa do Estado

As fronteiras impermeáveis do modelo moderno do Estado que, quais “conchas rígidas”, no paradigma de John Herz, contêm e individuem um Estado separando-o radicalmente dos demais, e que constituem condição mesmo da sua existência, da sua sobrevivência e do tipo de poder político que o estigmatiza, tais fronteiras estatais têm vindo a ser assoladas por autênticas vagas de inovação e de reestruturação tecnológica. A perspectiva tradicional do discurso estatal de soberania, de um planeta dividido por barreiras herméticas e intransponíveis (as fronteiras), cede o seu lugar, lenta mas segura e inescapavelmente, à perspectiva de um planeta uno e integrado, no contexto da qual fronteira alguma é capaz de conter no seu seio fenómenos que as novas tecnologias e as novas mundividências impõem como verdadeiramente supranacionais, senão mesmo globais.

Por isso é que o modelo moderno do Estado soberano perde gradualmente capacidade de explicação, porque pretende representar a realidade a partir do modelo do planeta dividido em compartimentos estanques, quando este se apresenta na contemporaneidade como um todo integrado, a todos os níveis, económico, militar, ecológico, político, das comunicações, etc., etc. O novo sistema internacional, em gestação desde meados deste século, mostra uma pluralidade de fronteiras novas, traçadas não já com critérios estritamente geográficos e jurisdicionais, mas com critérios plurais e funcionais, na definição de outras tantas unidades que derrubaram o monopólio e o carácter de exclusividade do Estado. A

energia nuclear, o meio ambiente, a educação, a tecnologia, a economia, constituem exemplos de tais domínios que, ignorando fronteiras estatais, acabam por impor uma agenda claramente transnacional e global. À permeabilidade e rigidez das fronteiras estatais substitui-se a fluidez temporal e espacial — daí a nova natureza policêntrica do poder que se vem desenvolvendo ao lado dos Estados. De tal modo que já não constitui uma explicação apta da realidade entender o planeta no quadro do paradigma moderno do Estado soberano como uma entidade geométrica, racionalmente homogênea, que se encontra esculpida e dividida em unidades estanques, os Estados soberanos. “A teoria da soberania do Estado [escrevem Joseph Camilleri e Jim Falk] está gradualmente a perder capacidade de explicação porque pretende representar o mundo de um modo que privilegia a uniformidade temporal e espacial. Isto é, o Estado é proposto como a unidade de análise política e a soberania do Estado como o princípio imutável de organização política”²²⁴.

Em substituição do modelo moderno de organização do globo em Estados soberanos perspectiva-se já, conforme continuam a argumentar Camilleri e Falk, “um novo padrão fluido de fragmentação e de integração”. A organização política não se faz já à volta de parâmetros fechados e estatuídos para todo o sempre numa só classe de unidades políticas, os Estados soberanos; pelo contrário, a contemporaneidade testemunha a emergência de uma nova estrutura de organização política que gira à volta de um “mosaico de espaços, lealdades e de instituições, locais, regionais, nacionais, supranacionais e transnacionais [e que exprime] um mundo caracterizado por fidelidades móveis, novas formas de identidade e camadas sobrepostas de jurisdições”²²⁵.

²²⁴- Joseph Camilleri and Jim Falk, *op. cit.*

²²⁵- *Ibid.* p. 256.

Quer isto dizer, na argumentação de Thomas Wilson, Jr. que a organização política internacional, baseada num “sistema fragmentado de Estados soberanos” tem vindo a alterar-se, no sentido da constituição de um “regime unificado de sistemas naturais que se entrecruzam e encadeiam e que existem desde muito antes da invenção do Estado soberano”. Por isso é que na contemporaneidade se assiste à desintegração crescente do sistema fragmentário moderno e a sua substituição por “um sistema mundo integrado e indivisível”, uma vez que, na contemporaneidade, o âmbito de actuação dos fenómenos impõe-se a nível global, situando-se para além da capacidade de actuação de qualquer jurisdição nacional²²⁶.

As fronteiras estatais são já francamente artificiais nos mais variados domínios da vida contemporânea ocidental, daí a sua irrelevância crescente. Quer dizer que, mais ainda do que irrelevantes, as fronteiras que dividem os Estados em compartimentos estanques herméticos de soberania demonstram ser inadequadas, constituindo mesmo obstáculos sistémicos ao desenrolar da vida contemporânea, e têm mesmo facilitado o surgimento de toda uma vasta gama de problemas com que nos debatemos, e agravado a sua evolução. Na contemporaneidade ocidental são os fenómenos que, pela sua dimensão, expressão, natureza e aproximação dos cidadãos ditam a sua própria integração e a esfera a que se impõem. Uns não atingem a dimensão estatal, situando-se apenas a um determinado nível local ou regional; outros ultrapassam a dimensão estatal, alargando-se a um nível internacional e, em alguns casos, global mesmo — apenas num número de casos extremamente reduzido a esfera de actuação e de impacto de um fenómeno corresponderá exactamente à área confinada pelas fronteiras de um Estado.

²²⁶- Thomas W. Wilson, Jr., “The Human Environment and Global Political Adaptation”, in *Global Issues in Transition*, vol. II, 1995. As citações são das pp. 3 e 4.

Na contemporaneidade os fenómenos culturais, ambientais, económicos, religiosos, tecnológicos, etc., impõem-se com a maior fluidez, superando as fronteiras territoriais rígidas, ditando, eles mesmos, o nível político-organizacional a que se colocam, e não já o inverso. As chuvas ácidas, as marés negras, a poluição nuclear decorrente de explosões ou de acidentes, civis ou militares, o problema do ozono, a quantidade e a qualidade das águas fluviais, a preservação e a conservação das reservas naturais da flora e da fauna, piscícolas, avícolas e animais, nenhum destes fenómenos se queda ao deparar-se com as fronteiras políticas de um Estado, permanecendo confinado ao seu interior. Pelo contrário, a insistência num tratamento estatal de tais fenómenos, conforme o indica o discurso de soberania, em cujo contexto no seu seio cada Estado lida com eles soberanamente a seu belo prazer, só pode conduzir ao agravamento acelerado de tais problemas.

E esta realidade que se coloca no domínio ambiental impõe-se igualmente numa vasta pluralidade de outros domínios. Ao nível económico, cada vez está mais na agenda o fenómeno da globalização das economias, e, na União Europeia, toda uma série de políticas comuns, a construção do mercado único e da união económica, financeira e monetária — tudo isto na constatação da evidência da insuficiência do Estado enquanto quadro espacial e político para o tratamento cabal das questões do crescimento económico.

Aliás, não é com certeza por acaso que o movimento de união europeia se tem vindo a desenvolver à volta da erosão das fronteiras territoriais dos Estados. Trata-se, aliás, de um fenómeno cujos primórdios se podem traçar à definição e à implementação efectivas dos princípios fundamentais do direito europeu, nomeadamente os princípios da não discriminação em função da nacionalidade, e das liberdades fundamentais de circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais e, bem assim, na instituição das várias políticas comuns que se

substituem às suas antecessoras nacionais.²²⁷ Para além disso, este não é um processo embrionário, mas um processo maduro e que atingiu já o seu apogeu com as assinaturas recentes do Acordo de Schengen (nos termos do qual grande parte do significado político das fronteiras entre os Estados membros foi eliminado, e com ele uma das características fundamentais do Estado soberano) e dos Tratados da União Europeia.

Os Estados permanecem, mas não já delimitados, a não ser a nível estritamente burocrático, por fronteiras que mais não são do que linhas imaginárias que possuem um estatuto ontológico semelhante àquele das fronteiras que separam os condados britânicos, os Länder alemães e austríacos, os distritos portugueses, ou as regiões autónomas italianas.

Com o desmantelamento das fronteiras deixa de haver com que assegurar que o poder soberano do Estado apenas produza efeitos no seio do território respectivo, terminando nos seus limites e não tendo quaisquer repercussões para além deles sobre os demais Estados. Nem há tão pouco como assegurar que os efeitos do exercício do poder soberano por parte de outros Estados se detenham ao deparar com os respectivos limites territoriais. Uma vastíssima gama de fenómenos económicos, tecnológicos, ambientais, culturais, etc., etc., de há muito que vinham a construir os seus próprios âmbitos espaciais e populacionais. Há já muito tempo a esta parte que os domínios tecnológicos e das telecomunicações (para utilizar ainda outro domínio distinto como exemplo) não conhecem fronteiras estatais. Que o digam os Estados preocupados com o controlo das transferências de tecnologia, sobretudo com aquelas com aplicações militares, ou que o digam os regimes

²²⁷ - As mais reputadas, positiva ou negativamente, são, sem dúvida, a política agrícola comum e a política comercial comum, em cujo contexto os processos de decisão e o poder político é transferido dos Estados membros para a União que se constitui assim em verdadeira unidade política substituindo-se aos Estados membros.

totalitários que têm tentado bloquear transmissões televisivas ou radiofônicas oriundas do exterior, impedindo que sejam captadas no seu território pelas suas populações. E, aliás, a abolição das fronteiras prevista no acordo de Schengen mais não é, em boa parte, do que a ratificação, por assim dizer, de algo que se vinha a impor de há muito a esta parte: a irrelevância das fronteiras estatais, e, para além disso, a sua condição de obstáculos ao desenvolvimento.

E, por outro lado, esta evolução no sentido crescente da eliminação das fronteiras entre os Estados tem vido a ser acompanhada por um corolário, de crescimento de importância das comunidades infra-estatais, territoriais, sócio-profissionais, culturais e recreativas, religiosas, etc. Do mesmo modo que uma série de fenómenos transpõe as fronteiras do Estado, outros há que, na sua expressão, não atingem a totalidade da respectiva área espacial ou populacional, manifestando-se apenas em segmentos mais ou menos reduzidos. E é a incapacidade do Estado em lidar pronta e cabalmente com tais fenómenos que leva as populações a que se reportam a buscarem instrumentos e organismos alternativos que deles se ocupem. Deste modo, são os próprios fenómenos que, a partir dos âmbitos espacial e populacional em que se manifestam e actuam, apontam para o nível em que a sua ordenamentação se deve inserir. É a perspectiva da doutrina da subsidiariedade, nos termos da qual os fenómenos são mais bem tratados no próprio contexto espacial, populacional ou funcional em que se colocam²²⁸.

228- Para uma discussão aprofundada da doutrina da subsidiariedade cf. o capítulo 3.

5.4 — Poliarquia e partilha do poder

Na contemporaneidade, o modelo moderno do Estado tem vindo gradual e sistematicamente a perder uma dos seus distintivos fundamentais, as fronteiras impermeáveis que o continham enquanto unidade de soberania hermeticamente fechada. E, para além disso, e em face da crescente complexidade da vida contemporânea, o Estado moderno tem vindo a demonstrar ser simultaneamente pequeno e grande demais para a contenção e a organização políticas da vida ocidental contemporânea. O Estado apresenta-se como uma unidade política pequena demais para o tratamento cabal daqueles fenómenos cujas expressão e dimensão ultrapassam o âmbito estatal e se impõem a nível supranacional, continental e, nalguns casos, até mesmo planetário. E, por outro lado, é grande demais para o tratamento eficaz daqueles fenómenos que se apresentam num âmbito infra-estatal restrito e que pelas suas multiplicidade, rica variedade, pequena expressão, afastamento dos centros de poder estatal e ligação directa ao quotidiano dos cidadãos, reclamam uma atenção, um tratamento e um acompanhamento que só lhes podem ser imprimidos em núcleos organizacionais igualmente infraestatais e restritos. Ora, por ser simultaneamente pequeno demais e grande demais para a organização e a regulamentação de tais fenómenos e actividades é que a autoridade e o poder político sobre eles se deve situar, não no Estado, mas nos próprios núcleos político-organizacionais em que se situam, actuam e desenvolvem.

Assim dotados de autonomia, estes núcleos apresentam-se, então, como autênticos parceiros do Estado, partilhando do seu poder. O Estado, entendido enquanto organização central do poder, já não possui, portanto, um monopólio sobre o poder. Conforme lembra Georges Burdeau, o Estado “é poder, mas não é o único poder existente na colectividade”²²⁹. Ora, isto significa um recuo do Estado na sua capacidade de intervenção na sociedade, o “rolling back of the state” conforme aponta a doutrina liberal²³⁰, e, uma correlativa alteração radical na sua natureza. O Estado surge então, como “comunidade política” — não como um todo uno e homogéneo, mas como um todo articulado, não só de homens considerados atomisticamente como cidadãos, mas também da pluralidade de comunidades intermédias em que se situam, isto é, de homens situados, e das comunidades em que se integram e nas quais desenvolvem as suas vidas, seguindo o *status* que os constitui como pais de família, munícipes, membros de uma região, de uma igreja, de um sindicato, de uma associação recreativa, sócio-profissional, etc. Eis então como se apresenta a nova imagem do Estado na contemporaneidade, no dizer de Adelino Maltez, como “uma comunidade de muitas outras comunidades”²³¹. E é ainda num contexto algo paralelo que Miguel Reale caracteriza o Estado contemporâneo simultaneamente como uma corporação semelhante a uma vasta gama de outras corporações que partilham o mesmo espaço territorial e uma supercorporação integradora e harmonizadora das relações sociais e das actividades do complexo de corporações desenvolvidas para a execução da vida social na multiplicidade de parâmetros em que se apresenta. Enquanto corporação, o Estado

²²⁹- Georges Burdeau, *L'État. ed. cit.*, p. 87.

²³⁰- Cf. por todos, Tony Walton, “Justifying the Welfare State”, in Gregor McLennan, David Held and Stuart Hall, eds., *op. cit.*

²³¹- José Adelino Maltez, *op. cit.* As citações são das pp. 248 e 90, respectivamente.

detém, então, competências específicas sobre aqueles fenómenos que se situam no seu âmbito geral da dimensão espacial e populacional. E enquanto supercorporação, cumpre-lhe as funções de integração, de arbitragem, e de coordenação da vida nacional²³².

A partilha do poder entre o Estado e as demais corporações sociais significa que o Estado se vê destituído do monopólio que detinha sobre o poder político. Em causa está, portanto, uma redefinição do próprio Estado, conforme apontam Joseph Camilleri e Jim Falk, no contexto da qual nenhuma autoridade se impõe com poder absoluto, nem quaisquer fronteiras rígidas são erigidas no tempo ou no espaço. As múltiplas actividades e fenómenos sociais, decorrentes das igualmente múltiplas necessidades das pessoas (psicológicas, económicas, sociais, culturais, etc.) não são definidas ou regulamentadas por um centro de poder, supremo e exclusivo, o aparelho central de poder do Estado, mas por uma vasta pluralidade de corporações ou comunidades que, no Velho Continente, vão desde a União Europeia até à família, enquanto núcleo organizacional primeiro²³³.

Torna-se, portanto, evidente a profunda crise que na contemporaneidade se tem imposto ao Estado moderno: quer ao nível da sua constituição, quer ao nível do tipo específico de organização do poder que o caracteriza, a soberania. É assim que se entendem o desaparecimento das fronteiras políticas do Estado, o ressurgimento vigoroso de unidades intermédias posicionadas entre os indivíduos e o Estado, no quadro das quais se desenrolam toda uma série de fenómenos e de actividades até

232- Cf. Miguel Reale, *op. cit.*, especialmente as pp. 282-283. Cf. ainda a perspectiva de Georges Burdeau que identifica o poder que é próprio do Estado e que o destaca dos demais poderes que integram a sociedade, dizendo que enquanto poder o Estado se apresenta como “árbitro”, “travão”, “motor” e “garante do equilíbrio” das sociedades e dos múltiplos poderes em que se organiza. Georges Burdeau, *op. cit.*, especialmente as pp. 106-114.

233- Cf. Joseph Camilleri and Jim Falk, *op. cit.*, especialmente a p. 232.

agora da competência e do âmbito exclusivos do Estado, e ainda o surgimento de um nível político novo, verdadeiramente supra-estatal, e que na Europa ocidental atinge os maiores êxitos e pujança na União Europeia.

Ora, o argumento que aqui se avança é que estas novas entidades políticas, quer as supraestatais, quer aquelas que se posicionam a um nível intermédio entre os cidadãos e o Estado, se vêm afirmando, cada vez mais, como autênticas parceiras na tarefa comum de ordenamentação da vida social da contemporaneidade²³⁴. E, para além disso, esta parceria institucional que se tem vindo a impor no quadro da União Europeia, materializa-se na partilha de responsabilidades, de tarefas, de recursos e de poder entre as várias entidades envolvidas para a organização da vida social: desde a própria União Europeia até às regiões e ao poder local, passando pelo Estado, evidentemente, e pela pluralidade de entidades intermédias, sócio-culturais, profissionais, religiosas, etc.

Ora a distribuição e a partilha de poder por esta vasta gama de unidades vem igualmente pôr em causa a teoria da soberania do Estado e a sua capacidade de explicação da realidade ocidental contemporânea. É o reequacionamento do poder privativo do Estado. Ao partilhar o poder, o Estado perde, logicamente, o monopólio que sobre ele detinha — e é então o próprio conceito de soberania que deixa de constituir uma explicação cabal do poder do Estado e cede o lugar que lhe pertencia. É neste quadro que Joseph Camilleri e Jim Falk apontam para o ressurgimento da autonomia na caracterização das relações entre tais parceiros ocidentais

234- A parceria ou "partenariat", em língua francesa, ocupa, de facto, um lugar de preeminência destacada no momento actual de construção europeia; parceria entre o Estado e a União Europeia, parceria entre ambos e as regiões da Europa, entre as regiões e os municípios, entre todos estes níveis político-organizacionais e o sector privado ... Derivada da incapacidade evidente de qualquer uma das unidades políticas europeias actuais lidar cabalmente, por si só, com a miríade de problemas e de questões, que se colocam na contenção, organização e regulamentação da vida social contemporânea, a actuação conjunta e a co-responsabilização de todos eles, em parceria, sem subordinações, constitui fórmula consensualizada através de toda a União Europeia, e amplamente debatida e propagada.

contemporâneos que, partilhando tarefas e recursos, também partilham o poder — contexto em que nenhum deles se pode afirmar como autoridade total e absoluta, nem quaisquer fronteiras são erigidas no tempo ou no espaço. “A noção de soberania entendida como autoridade absoluta exercida pelo Estado [escrevem ...] está a sofrer uma mutação profunda. Cada vez mais está a ser suplantada pela noção de autonomia”.²³⁵ O Estado não tem já capacidade para se impor acima das demais entidades sociais e de concentrar em si a responsabilidade pela integralidade da organização da vida social e, nestes termos, de se impor como detentor da totalidade do poder. “As múltiplas necessidades do indivíduo, psicológicas, sociais e económicas, não são definidas nem satisfeitas por um só centro de poder supremo e exclusivo, designadamente o Estado soberano. Pelo contrário [concluem estes dois pensadores] são definidos e satisfeitos por uma pluralidade de formas estruturais e de solidariedades colectivas nas quais nenhuma exerce soberania sobre as demais” — mas todas são parceiras ao serviço da pessoa e das comunidades de base em que esta se integra e no contexto das quais a sua vida adquire sentido e significado²³⁶.

É inútil, senão mesmo contraproducente, tentar acomodar a sociedade contemporânea, complexa e pluralista, nos parâmetros simples, atomistas e monistas do Estado moderno. Não é mais viável entender as sociedades ocidentais contemporâneas como integrando unicamente indivíduos entendidos racional e atomisticamente e perfeitamente iguais entre si — qual substrato da vontade geral de Jean-Jacques Rousseau. Pelo contrário, impõe-se o reconhecimento da sociedade real, complexa e pluralista, integrando não indivíduos abstractos, mas pessoas situadas, e a pluralidade de entidades no quadro das quais situam as suas vidas e lhes imprimem significado. Por isso é que, cumprindo à organização política

²³⁵- Joseph Camilleri and Jim Falk, *op. cit.*, p. 232.

²³⁶- Cf. *Ibid.* A citação é da p. 232.

simultaneamente ordenar e espelhar a realidade social que lhe fornece suporte e campo material de acção, às sociedades contemporâneas, complexas e pluralistas, não pode corresponder um Estado monista.

Deste modo, o Estado não se impõe à maneira hobbesiana como uma realidade à parte, distinta de todos os corpos sociais porque repositório de todos os seus poderes e, por isso mesmo, verdadeira fonte ontológica de cada um deles. Pelo contrário, e conforme argumenta Hymen Ezra Cohen, o Estado surge tão só como “um dos grupos a que o indivíduo pertence”: o grupo que funciona primariamente como agência de coordenação de todas as associações sociais e como garante da harmonia das relações sociais, tarefas que ao Estado cumpre assegurar no respeito pelas actividades e pela autoridade próprias das demais associações sociais²³⁷.

Ao invés do paradigma hobbesiano no contexto do qual o Estado surge exactamente do despojamento de todos os direitos e de todos os poderes existentes na sociedade e das suas reunião e entrega unilateral (o Estado como entidade todo poderosa, desfrutando de poder soberano, total e absoluto, e, assim, como autêntico deus mortal), esta perspectiva pluralista e poliárquica coloca o Estado não acima, mas ao lado das demais associações. O Estado, portanto, não se apresenta como o grande repositório de todos os direitos e poderes existentes na sociedade, mas como parceiro das demais associações. Os direitos e os poderes não são inerentes ao Estado, mas às pessoas e, subsidiariamente, às associações que exprimem os seus interesses e necessidades e no âmbito das quais as suas vidas adquirem sentido e significado. Os direitos e os poderes das associações, e, por isso mesmo, os do Estado também, não são naturais nem próprios, mas derivados; são-lhes delegados pelas pessoas, para o serviço das pessoas, na garantia do exercício daquelas

²³⁷- Cf. Hymen Ezra Cohen, *Recent Theories of Sovereignty*, Chicago, University of Chicago Press, 1937. A citação é da p. 113.

actividades que os indivíduos, ou as associações menores não são capazes de assegurar por si só. Por isso é que o Estado não se pode substituir às demais associações, nem sequer interferir no exercício das funções respectivas, sempre que estas se mantenham dentro dos limites das suas esferas de acção próprias e no escrupuloso cumprimento das suas funções específicas²³⁸.

Assim, e continuando a seguir Hymen Cohen, o Estado insere-se no quadro geral de uma pluralidade de associações, supra e infra-estatais, que se afirmam, todas, em poliarquia, como outras tantas fontes autónomas de poder. A estrutura hierárquica tradicional de concentração integral de poderes e de direitos no Estado cede o lugar a uma estrutura poliárquica marcada pela partilha do poder que é assim “dividido, difuso, atomizado ou cristalizado em agrupamentos moleculares”. Por tudo isto é que se pode dizer que a nível externo o conceito de soberania continua a reter algum significado, na expressão da independência do Estado e da sua igualdade formal aos demais Estados que integram o sistema internacional, a nível interno conduz a uma “perspectiva distorcida” do Estado. O monopólio que o Estado detinha sobre o poder desintegrou-se a tal ponto que o Estado se vê forçado a competir com as demais associações com quem partilha o poder pela própria lealdade dos cidadãos²³⁹. Por isso é que, no sagaz dizer de Ernst Barker, “a soberania é uma loção de aplicação externa. Mas devia ser rotulada: veneno — não ingerir! [...] Isto não é anarquismo. É poliarquismo”²⁴⁰.

E como se tal não bastasse, a evolução da crise contemporânea referenciada que se dirige no sentido crescente da eliminação das fronteiras entre os Estados

²³⁸- Cf. *Ibid.*, p. 119.

²³⁹- Cf. *Ibid.* As citações são da p. 112.

²⁴⁰- Ernst Barker, *op. cit.*, p. 119.

afecta ainda directamente outro vector fundamental do modelo moderno do Estado soberano: a saber, aquele que se reporta à ligação entre o Estado e as suas populações e que se expressa na condição de cidadania. A pertença e a identificação das pessoas já não se opera exclusiva e monopolisticamente com o Estado. Pelo contrário, o Estado tem vindo crescentemente a partilhar o senhorio que detinha sobre as populações e o seu papel de foco de identificação das mesmas, quer com entidades mais abrangentes, quer com entidades menos abrangentes — designadamente, no caso concreto da Europa ocidental, a União Europeia e as regiões autónomas, respectivamente.

5.5 — Soberania e cidadania

A cidadania é conceito que exprime esta ligação da pessoa ao Estado. É o rótulo com que o Estado marca as pessoas que o integram e a quem confere uma série de direitos e de obrigações, tornando-os seus sujeitos, e não apenas meros súbditos ou estranhos. Regressando uma vez mais à metáfora dos elementos do Estado, a cidadania exprime, então, e define o povo que nele se organiza e sobre o qual o respectivo poder é exercido.

Ora, se é certo que o poder soberano do Estado é exercido sobre todos aqueles que se encontram no seu território, quer sejam seus cidadãos ou não, certo é, igualmente, que tal exercício de poder só atinge a sua plenitude no caso dos cidadãos do Estado. É que, apesar dos não-cidadãos apenas terem acesso ao território do Estado por graça desse mesmo Estado e nos termos e pela duração que este estipular, o poder que exerce sobre eles não é verdadeiramente soberano, dado que em vez de se afirmar perante eles como autoridade última, total e absoluta, o Estado que os recebe poderá ter de responder perante os Estados de quem tais pessoas são cidadãs pela forma como os tratar. A relação do Estado com as pessoas que se encontram no seu território, mas que são cidadãs de outros Estados, não é, portanto, uma relação de soberania²⁴¹.

²⁴¹ Para já não referir os estatutos das entidades consulares e diplomáticas e das forças militares estacionadas ou em trânsito pelo estrangeiro, etc.

A cidadania traduz então, se exceptuarmos os apátridas, a ligação da pessoa ao Estado — contexto em que cada pessoa é cidadã de um Estado. Até mesmo nos casos de cidadania múltipla se verifica esta ligação privilegiada da pessoa a um e a só um Estado: aquele Estado que lhe concede a condição de cidadão e com o qual mantém uma ligação efectiva e duradoira. Aliás, em casos de conflito, a doutrina do Estado soberano busca de entre as cidadanias que uma pessoa possa ostentar aquela que é dominante e espelha, por assim dizer, um elo eficaz entre a pessoa e o Estado e, bem assim, práticas concretas no exercício dos direitos e na reivindicação das obrigações decorrentes da condição de cidadão. É esta cidadania dominante que o direito internacional destaca das demais, só a ela reconhecendo como autêntica e criadora de direitos e de obrigações para Estados terceiros.

Conforme lembra o Tribunal Internacional de Justiça, nomeadamente no seu acórdão *Nottebohm v. Liechtenstein*, as decisões arbitrais e judiciais e a opinião dos publicistas são unânimes na constatação de que a nacionalidade é um conceito jurídico que “assenta sobre um facto social”. Isto quer dizer que, quando concedida artificialmente, apenas cria direitos e obrigações perante o Estado que a concedeu. Ao nível do direito internacional, e a fim de poder ser invocada nas relações com outros Estados, a nacionalidade, continua o T.I.J., “tem de corresponder a uma situação factual” e de exprimir uma “ligação genuína” da pessoa com o Estado — contexto em que a nacionalidade mais não é do que a “tradução em termos jurídicos da ligação do indivíduo ao Estado que o fez seu nacional”. Uma tal ligação genuína, real, positiva e efectiva da pessoa com o Estado constrói-se ao longo do tempo; e tal como com o decorrer do tempo se constrói, também com o decurso do tempo se pode desvanecer. É que, no fundo, uma tal ligação só pode ser construída através da residência no território do Estado e da vivência nesse mesmo território, no quadro do regime político do Estado e da participação nas suas manifestações culturais,

económicas, políticas, jurídicas, etc., beneficiando da ordem e da segurança oferecidas e partilhando dos custos da sua garantia. Por isso é que a cidadania múltipla é sempre artificial, e só cria direitos e obrigações para aqueles Estados que a concedem, uma vez que cada pessoa, pelo menos em princípio, só consegue estabelecer uma tal ligação com um Estado. E, finalmente, em casos de cidadania múltipla, isto é, quando uma pessoa mantém uma ligação com mais do que um Estado, então, havendo conflito, o direito internacional estabelece o princípio da cidadania efectiva e dominante. De entre as múltiplas cidadanias que uma pessoa possa ostentar, uma, então, se imporá como dominante, e, assim, como a única que cria direitos e obrigações no âmbito internacional. Ora o critério da cidadania dominante é o critério da ligação positiva mais genuína da pessoa ao Estado que a concede. É um critério em que o *jus soli* pretere o *jus sanguinis*, e a cidadania dominante ou efectiva mais do que a cidadania dos pais ou do local de nascimento traduz a “residência habitual” e “os interesses e vida profissional permanente”²⁴². E, para além disso, é igualmente neste contexto que a legislação portuguesa sobre a nacionalidade estipula que “nos conflitos positivos de duas ou mais nacionalidades estrangeiras releva apenas a nacionalidade do Estado em cujo território o plurinacional tenha a sua residência habitual ou, na falta desta, a do Estado com o qual mantenha uma vinculação mais estreita”²⁴³.

Para que, no quadro do discurso de soberania, o Estado possa surgir como um poder perpétuo e absoluto sobre um conjunto de pessoas, então, e necessariamente,

242- Cf. a doutrina estabelecida pelo Tribunal Internacional de Justiça, nomeadamente no caso *Nottebohm v. Liechtenstein*, T.I.J. Rep. 4, 1955, e ainda a decisão da Comissão de conciliação italo-americana *Estados Unidos da América v. República italiana*, *International Law Report*, 443, 1956.

243- Artigo 28º da “Lei da nacionalidade”, Lei nº 37/81, *Diário da República*, I Série, nº 228, de 3 de Outubro. Cf. ainda o “Regulamento da nacionalidade portuguesa”, Decreto Lei nº 322/82, *Diário da República*, I Série, nº 185, de 12 de Agosto.

cada uma dessas pessoas apenas poderia possuir um senhor. No caso contrário, o poder dos Estados em causa jamais pode vir a ser total e absoluto dado que se encontrará confrontado, e por isso mesmo limitado, pelo poder dos outros.

Ao poder soberano do Estado sobre os seus cidadãos corresponderia então que estes apenas podem deter uma cidadania, a desse Estado e rigorosamente mais nenhuma.

Ora, aqui também emerge e se expressa a profunda crise que neste final de século e de milénio tem vindo a enfermar o Estado soberano. A cidadania vertical e monopolística que ligava o cidadão ao Estado tem vindo a ser cerceada por uma gama de cidadanias novas horizontais, que competem entre si pela lealdade dos seus membros. As pessoas deixam de se encontrar sob a alçada exclusiva e discricionária do Estado que define a cidadania e a atribui, tornando-as sujeitos das obrigações e dos direitos que entender.

Na contemporaneidade o Estado não perde para outros Estados o monopólio que detinha sobre a cidadania. A verdadeira cidadania múltipla contemporânea é supra e infra-estatal, e reporta-se às inserções múltiplas dos cidadãos e aos direitos e obrigações daí decorrentes. É assim que o Tratado de União Europeia introduz expressamente o conceito de *cidadania europeia*, fazendo corresponder a uma tal condição de cidadão europeu uma série de direitos e de obrigações²⁴⁴. E é igualmente assim que, apesar de ainda não consagrado expressamente na doutrina, se tem vindo a verificar uma multiplicação de *cidadanias particulares* no seio dos Estados ocidentais: desde logo as regionais.

244- O Tratado de União Europeia consagra como próprios da cidadania europeia os direitos seguintes: “direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros”, art. 8º-A, “direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais [...] e para o Parlamento Europeu, no Estado-membro de residência”, art. 8º-B, “direito de protecção diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro” no território de países terceiros, art. 8º-C, e “direito de petição ao Parlamento Europeu [...] e de] dirigir-se ao Provedor de Justiça”, art. 8º-D.

Neste quadro, falar de *cidadanias particulares* mais não é do que falar das condições de integração na multiplicidade de comunidades e de organizações em que as pessoas se situam, e dos direitos e das obrigações daí decorrentes — à imagem, aliás, do que se verifica a nível estatal e europeu em que a cidadania no Estado ou na União Europeia passa pela definição de quem tem direito a usufruir de tal condição, das vias de acesso a ela, e dos direitos e deveres dela decorrentes. Deste modo, a cidadania exprime, ou melhor, define a pertença plena a uma comunidade, as condições em que tal inserção se efectua e as consequências que dela decorrem.

No âmbito do modelo moderno do Estado soberano a cidadania é, por natureza, do Estado, e apenas de um Estado, exclusiva e monopolisticamente. Exprime uma relação vertical de pertença de uma pessoa a um Estado. Na contemporaneidade, porém, a cidadania é múltipla e exprime já uma relação horizontal de inserção da pessoa nas comunidades em que se integra e no âmbito das quais a sua vida se situa e se desenrola. No primeiro caso a cidadania insere-se num contexto de soberania: a cada pessoa uma só cidadania, e um só senhor, que é total e absoluto, o Estado. No segundo não há já lugar para a soberania, uma vez que se penetra num contexto de cidadanias múltiplas, cada uma autónoma no quadro da sua esfera própria. Enquanto que no primeiro caso a cidadania do Estado soberano absorve e chama a si, por assim dizer, qualquer outro tipo de relação ou de inserção que o cidadão possa ter com outras entidades, no segundo já se observa uma partilha e uma convivência de cidadanias, e uma integração da pessoa numa vasta gama de entidades, comunidades e associações.

É assim que, na contemporaneidade, ao lado da cidadania estatal se observa a cidadania da União Europeia e os direitos e deveres daí decorrentes. Para além disso, é igualmente neste quadro geral que, ao lado das cidadanias estatal e europeia, se enquadram as integrações múltiplas que as pessoas talham para si próprias e em

cujo contexto as suas vidas se desenrolam: nas regiões, nas igrejas, nas famílias, nas associações sócio-profissionais, culturais, recreativas, etc., etc. Em todas elas se definem as condições de pertença e os direitos e deveres daí decorrentes — não já com autoridade derivada e submissa ao Estado, entendido como aparelho central de governo, mas sim em autonomia.

No quadro do Estado soberano também há lugar para tais associações e para os corpos intermédios em geral, como se viu, só que negando-lhes qualquer possibilidade de vida própria. Naquele contexto as entidades intermédias surgem como criações do Estado, sendo por isso mesmo estritamente ancilares e submissas ao Estado — sem autoridade própria, e desfrutando tão só do âmbito de actuação que o Estado neles houver por bem delegar, nos termos e para a duração que assim o entender, em regra na execução administrativa das opções políticas traçadas pelo Estado. Deste modo a ligação da pessoa aos corpos intermédios é indirecta e mediada pelo Estado. Aliás, e em sentido estrito, ligação propriamente dita é só ao Estado, uma vez que os corpos surgem, tão só, como derivados e agentes desse mesmo Estado. No âmbito da modernidade, portanto, o Estado absorve tudo e todos, daí que a cidadania seja una, a estatal, e ela também todo absorvente na expressão do carácter globalizante do próprio Estado.

Por contraste, na contemporaneidade ocidental as entidades intermédias — e muito em particular as regiões dotadas de autonomia política —, assumem-se cada vez mais como desfrutando de um âmbito de actuação próprio, inclusivamente com capacidade de formulação de opções políticas privativas e de as exprimir juridicamente em normas com valor igual às do Estado, e com capacidade para as executar vinculativamente²⁴⁵. É neste contexto que tais regiões, de ancilares e

²⁴⁵. Para uma discussão detalhada da autonomia política regional, grande tema aliás desta dissertação, *vide infra*, especialmente o capítulo 3.

submissas, se vêm afirmando na contemporaneidade como autênticos parceiros do Estado entendido como aparelho central de governo. Assim, ao adquirirem um grau de autonomia que lhes permite desenvolver uma vivência política privativa relativamente ao Estado, as entidades intermédias adquirem, na actualidade, uma identidade, uma finalidade e uma unidade próprias que as eleva à condição de agentes políticos. E é, portanto, enquanto agentes políticos, em parceria com o Estado, que tais associações intermédias desenvolvem redes de lealdades, de inserções e de actuações privativas, isto é de *cidadanias particulares* às quais correspondem direitos e obrigações para os cidadãos que as integram. Os direitos de domicílio, de aquisição de propriedade e de exercício de actividade profissional (caso da região autónoma das ilhas Aland), e o direito de participação na vida política regional (caso da generalidade das regiões autónomas ocidentais), sobressaem como exemplos materiais em que, a nível regional, este exemplo de *cidadania particular* se traduz. O direito de definição vinculativa das normas de regulamentação do acesso à actividade profissional e de ordenamentação do seu exercício, e bem assim, a capacidade de decisão, igualmente vinculativa, sobre eventuais violações de tal normatividade específica e das sanções aplicáveis constituem exemplos materiais em que a *cidadania particular* se traduz ao nível das associações sócio-profissionais. E, *grosso modo*, o mesmo se pode dizer das associações sócio-culturais recreativas e religiosas²⁴⁶.

É a grande expressão da profunda crise que, na contemporaneidade ocidental, tem vindo a assolar o Estado soberano e em cujo contexto o seu monopólio do poder sobre o respectivo território rigorosamente delimitado e protegido por fronteiras impermeáveis, sobre todos os fenómenos que nele se desenrolam, e sobre todas as

²⁴⁶- Cf. o importante grau de autonomia de que desfrutam em Portugal as Ordens, principalmente a dos médicos e a dos advogados, a Igreja e a Federação Portuguesa de Futebol, na regulamentação das actividades que lhes são específicas.

peçoas que nele vivem, tem vindo a ser cerceado e substituído por um rico e variado mosaico de espaços e de poderes de dimensão extremamente díspar, muitas vezes sobrepostos e com poder próprio. Poderes e espaços, por isso mesmo, com ligação directa aos cidadãos — em cujas lealdade e fidelidade repousa, aliás, a sua legitimidade, e a sua correlativa capacidade de actuação.

6 — Conclusões

Neste capítulo apresentaram-se os traços nucleares do modelo moderno do Estado e dos seus atributos fundamentais: a territorialidade e a soberania. Por isso é que se começou pela constatação do seu carácter situado e artificial — enquanto forma concreta e histórica que, com a modernidade, se imprimiu ao político. A partir de uma concepção do político, entendido na tradição aristotélico-tomista como condição natural do homem, ou então, no dizer de Julien Freund, como “essência”, o Estado foi caracterizado como uma das formas concretas que, com o decorrer dos tempos, o homem desenvolveu para a satisfação da sua necessidade natural de vivência comunitária ordenada. Foi, para além disso, a fim de melhor se fixar a identidade própria do Estado enquanto tipo concreto do político, que se o contrapôs às estruturas político-organizacionais antiga e medieval — a fim de que, do confronto com as características específicas da *polis*, da *civitas*, do *regnum* e do *imperium*, pudessem sobressair, então, aquelas que lhe são próprias.

Ora, e em primeiro lugar, do confronto do modelo moderno do Estado soberano com as condições da contemporaneidade, sobressai a evidência da profunda crise que, neste final de século e de milénio, o tem vindo a assolar, aos mais variados níveis. A base populacional do Estado não se apresenta nem monista nem homogénea, mas pluralista e heterogénea, organizada à volta de uma vastíssima

gama de clivagens sócio-culturais, profissionais, geográfico-territoriais, linguísticas, religiosas, étnico-regionais, etc., etc. O ideal moderno, racional e atomista, do cidadão perfeitamente idêntico a cada um dos cidadãos e, correlativamente, totalmente distinto dos cidadãos dos demais Estados, tem vindo a ruir estrondosamente quer na vertente externa, quer na vertente interna. A nível externo, esta distinção radical entre os cidadãos dos vários Estados perde consistência e é forçada a conviver com uma perspectiva identitária nova, de identidade comum partilhada e de cidadania supra-estatal — no caso concreto do Ocidente europeu, de cidadania da União Europeia. E, a nível interno, por outro lado, não são mais homens entendidos atomística e racionalmente que se constituem como os agentes políticos, mas homens concretos e situados, e ainda a pluralidade de comunidades em que se situam e em cujo contexto imprimem significado às suas vidas. A contemporaneidade tem vindo a demonstrar a artificialidade da concepção moderna que postula a igualdade plena dos cidadãos — igualdade que assentava, aliás, sobre a igual e total dependência do poder soberano. Esta concepção de igualdade, parte fundamental da famosa tríade que foi lema da Revolução Francesa, a que se acrescentam a liberdade e a fraternidade, tem vindo a ser cerceada por toda uma série de clivagens concretas à volta das quais, dentro e através dos Estados, se erigem outras tantas comunidades.

O Estado não é mais capaz de se impor como o único *forum* político; a actuação política dos cidadãos não tem o Estado como o único domínio possível de actuação, mas reparte-se pela pluralidade de comunidades no contexto das quais os homens se situam, enquadram e organizam as suas vidas. Por isso é que a igualdade de todos os cidadãos sob o poder único da soberania, por definição total e absoluta, cede o lugar à diversidade, à vivência diferenciada no âmbito dos regimes igualmente diferenciados exactamente porque definidos autonomamente por cada

uma da pluralidade de comunidades que integram o Estado. E é ainda neste contexto que o próprio Estado se vê forçado a oferecer o regime organizacional que lhe é específico à consideração das pessoas, em competição com os demais regimes que são privativos da pluralidade de comunidades supra e infra-estatais com os quais tem de partilhar o domínio do político, perdido que está, na contemporaneidade, o monopólio que sobre ele detinha.

Em segundo lugar, o território do Estado não pode mais ser entendido como o quinhão do globo terrestre sobre o qual assenta e exerce um senhorio total e absoluto, que se estende a cada milímetro quadrado do espaço de superfície e a cada milímetro cúbico do subsolo e do espaço aéreo circundante. Por todo o Ocidente europeu impõe-se a inviabilidade de se continuar a pensar o território como o domínio privado, em exclusivo, do Estado. Não é mais viável a concepção moderna segundo a qual o território se abre num V gigantesco que começa no centro da terra e se perde no infinito, demarcado por fronteiras rígidas e impermeáveis que simultaneamente opõem um Estado à alteridade total e radical dos demais Estados em que o planeta se organiza e, a nível interno, o afirmam como entidade racional perfeitamente una e homogênea, sem quaisquer clivagens no seu seio, a não ser estritamente administrativas ou acidentais. Por isso é que no âmbito do paradigma moderno do Estado há apenas lugar para uma eventual desconcentração ou, no máximo, uma descentralização de funções ou de competências administrativas, não havendo qualquer lugar para a autonomia²⁴⁷. A nível externo, a artificialidade das fronteiras estatais rígidas e impermeáveis conduz ao seu desmoronamento acelerado na construção de um novo espaço político-territorial, de dimensão supra-estatal e continental: a União Europeia. E, em simultâneo, e como corolário, surgem toda

²⁴⁷- Para uma análise sistemática destes conceitos de descentralização, desconcentração e autonomia vejam-se os capítulos que se seguem.

uma série de fronteiras novas, flexíveis e maleáveis, na delimitação das novas comunidades que se impõem, quer a nível supra-estatal, quer a nível infra-estatal.

Em terceiro lugar, o Estado tão pouco é capaz de assegurar as suas duas funções básicas tradicionais de garantia da ordem e da segurança internas e externas, e do bem-estar das populações — tarefas para cuja execução se vê forçado a depender de uma pluralidade de associações novas, supra e infra-estatais. Por um lado, as pessoas cada vez mais se assumem como avaliadoras críticas da autoridade, incluindo a do Estado. A sua obediência ao poder deixa de ser automática — decorre, antes, da capacidade do Estado em corresponder às expectativas e necessidades das pessoas. Em face da incapacidade dos órgãos centrais de poder, distantes e impessoais, de fornecer resposta adequada às reivindicações dos cidadãos, estes voltam-se para aquelas associações e comunidades que lhes estão mais próximas, no contexto das quais simultaneamente enquadram as suas vidas e encontram possibilidade de participarem activa, material e visivelmente na definição e na implementação vinculativas de tais enquadramentos normativos das suas vidas.

Por outro lado, o próprio Estado se vê forçado a recorrer a comunidades supra e infra-estatais para a garantia da execução de tarefas que tradicionalmente lhe eram específicas. Desde logo, é óbvio que os Estados da Europa ocidental contemporânea não são capazes de garantir sequer as suas próprias sobrevivência e segurança físicas — se nem mesmo em conjunto, quanto mais individualmente. Para o provar aí estão as duas guerras mundiais que neste século arrasaram o continente e cujo desenlace só foi possível graças à intervenção decisiva de potências extra-europeias. E foi igualmente a compreensão de tal realidade que, no pós-guerra, ditou a necessidade de criação de uma comunidade nova, de segurança ocidental, que pudesse assegurar aquilo que os Estados já não eram capazes de garantir: a defesa da Europa e de cada um dos seus Estados. Tal percepção, associada a um certo sentimento de partilha de

valores e de cultura políticos, e, particularmente, a um contexto identificacional comum como povos ocidentais/atlânticos democráticos, foram condições de aliança, na construção da Organização do Tratado do Atlântico Norte, entendida como comunidade responsável pela tarefa de segurança que, por si só, os Estados europeus deixaram de ser capazes de cumprir.

Para além disso, aquilo que se verifica ao nível da segurança repete-se ao nível económico. Para o exercício da função de garante do bem-estar dos cidadãos, os Estados ocidentais contemporâneos vêm-se igualmente forçados a recorrer e a competir com uma vasta série de entidades novas. A nível supra-nacional, foi a constatação da incapacidade de, individualmente, os Estados europeus poderem assegurar a reconstrução da Europa após a devastação originada pela Segunda Guerra Mundial, que ditou a criação de uma comunidade supra-estatal nova, a Organização Europeia para a Cooperação e o Desenvolvimento, no quadro da qual se definiu a reconstrução da Europa e se canalizaram os apoios externos para esse efeito, nomeadamente os provenientes do Plano Marshall. Foi o sucesso de tal iniciativa que, aliado à necessidade de emancipação dos Estados europeus das duas superpotências de então, União Soviética e Estados Unidos²⁴⁸, conduziu, desde o início, o movimento de integração europeia. E é ainda a constatação dessa mesma incapacidade dos Estados europeus em garantir as condições adequadas ao desenvolvimento económico e ao bem-estar que tem alimentado a crescente transferência de poder destes para a União Europeia, na construção de um mercado comum, primeiro, e, no momento actual, de uma autêntica União Económica, Financeira e Monetária. E, para além do mais, as economias europeias encontram-se cada vez mais marcadas pelas grandes multinacionais que alastram as suas

²⁴⁸- Particularmente em face da mão de ferro com que a ex-União Soviética impunha o jugo da sua vontade sobre o leste europeu, tomando os Estados sob a sua influência em verdadeiras instrumentalidades do seu poder.

actividades por todo o continente, e por todo o globo, independentemente das fronteiras políticas dos Estados. Tudo isto enquanto as autoridades regionais e locais da Europa reclamam uma progressiva descentralização e autonomia para a elaboração e para a execução dos respectivos programas de desenvolvimento integrado. Os órgãos centrais de poder do Estado ocidental contemporâneo estão a perder gradualmente a sua capacidade de intervenção em matéria económica, a qual está a ser aceleradamente transferida, voluntária ou involuntariamente, para comunidades novas, infra e supra-estatais, para autoridades locais e regionais e para organizações internacionais, para corporações multinacionais, para grupos de interesses, e, sobretudo, para a União Europeia.

Por tudo isto, nos termos da argumentação de David Held, “subjacente e no seio do Estado e do sistema político, encontram-se dificuldades profundamente estruturadas” no contexto das quais o Estado é cada vez mais incapaz de “impor uma direcção clara” ao conjunto social que é sua função ordenar, e detém cada vez “menos legitimidade” para o fazer²⁴⁹. Na contemporaneidade ocidental tem-se vindo a verificar uma “erosão progressiva”²⁵⁰ do poder do Estado, entendido em termos da sua capacidade de acção política eficaz na sociedade. Por um lado, a crise ou ineficácia do Estado decorre da sua incapacidade de lidar cabalmente com o crescendo de exigências e de reivindicações que lhe são colocadas num círculo vicioso que se auto-alimenta e que se expande em espiral galopante. Cada vez se exige mais do Estado; e ao ter de ser repartido por um campo de actuação cada vez mais amplo, o seu poder, medido pela sua capacidade de fornecer resposta adequada às exigências e às reivindicações dos cidadãos, dilui-se e esvanece-se. É a crise do

249- David Held, *Political Theory and the Modern State*, Stanford, Stanford University Press, 1989, p. 116.

250- *Ibid*, p. 125.

“Estado sobrecarregado” — que urge então aliviar de muito da sua carga, transferindo-a para aquelas associações públicas e privadas, supra e infra-estatais, que melhor e mais eficazmente podem lidar com ela²⁵¹. E, por outro lado, a crise do Estado contemporâneo mais não é do que a tradução material da sua crescente perda de autoridade e de legitimidade, no âmbito das sociedades ocidentais contemporâneas.

É este o contexto actual, marcado pela espiral da corrida incontrolada aos armamentos, pelo desemprego e pelo crescimento das desigualdades sociais, pela hipoteca do ambiente e pelos altos riscos de catástrofes atinentes às operações de alta tecnologia, pela conquista do espaço e pela intervenção das biotecnologias nas características e nos comportamentos do homem, pelas novas tecnologias de informação, pela globalização das economias, etc., etc.

Na contemporaneidade vive-se uma “crise da autoridade do Estado” que se manifesta na “ingovernabilidade” da sociedade e na “perda de legitimidade” decorrente da “perda de confiança” por parte dos cidadãos relativamente às actuações e até mesmo à própria capacidade de actuação do Estado. Esta crise decorre da inflação em espiral crescente das reivindicações e das exigências que os cidadãos e os grupos organizados colocam. Ao responder a tais reivindicações e exigências o Estado faz crescer exponencialmente os domínios aos quais tem de alargar a sua actuação e com os quais se vê, então, forçado a partilhar os seus recursos — o que conduz a uma sobrecarga dos seus órgãos, que acabam por ficar

²⁵¹. De entre a vasta bibliografia sobre a crise do Estado sobrecarregado, o “overloaded state”, como ficou consagrado em língua inglesa, e a correlativa proposta de ultrapassagem e resolução através do “rolling back of the state”, do refluxo do Estado, desinvestindo-se de todas aquelas tarefas que podem ser mais bem asseguradas por outras entidades, e concentrando todas as suas energias num núcleo que lhe é específico e para cujo tratamento está superiormente vocacionado e habilitado, cf., por todos, Samuel Huntington, “Post-Industrial Politics: how benign will it be?”, in *Comparative Politics*, vol. 6, e Desmond King, *The New Right*, London, Macmillan, 1987.

impotentes e paralizados perante a explosão reivindicativa dos cidadãos e das expectativas relativamente àquilo que o Estado pode e lhes deve assegurar. Cada vez se espera e se lhe exige mais — ao ponto de o asfixiar com a sobrecarga que se lhe impõe.

É neste contexto que, constatando a crise que se instalou nas sociedades ocidentais contemporâneas, a nova direita e a nova esquerda emergem propondo soluções ideológicas para a sua ultrapassagem; e, ao fazê-lo, quer uma, quer a outra, inserem-se no âmbito do paradigma moderno do Estado soberano. Mais do que buscar uma renovação estrutural do modelo moderno do Estado, tanto a direita como a esquerda políticas tradicionais assumem os respectivos parâmetros fundamentais e procuram mesmo ultrapassar a crise de que ele enferma, robustecendo-o, reforçando-o, e imprimindo uma nova legitimidade e racionalidade ao seu poder soberano²⁵².

252. Para um tratamento particularmente lúcido da crise do Estado cf., por todos, Jürgen Habermas, *op. cit.*, Michel Crozier, Samuel Huntington e Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press, 1975, e David Held, *op. cit.* Sobre a nova direita, as suas respostas ideológicas de resolução da crise do Estado, para além da bibliografia já citada, vejam-se ainda, Zillah Eisenstein, "Sexual Politics of the New Right", in Kehoane, Rosaldo e Gelpi, eds., *Feminist Theory: a Critique of Ideology*, Brighton, Harvester Press, 1981; Roger Scruton, *The Meaning of Conservatism*, Harmondsworth, Penguin Books, 1980; George Gilder, *Wealth and Poverty*, London, Buchan and Enright, 1982; Lester C. Thurrow, *Dangerous Currents: the State of Economics*, New York, Vintage Books, 1983; e Newt Gingrich, *Contract with America*, New York, Harper Collins Publishers, 1995. Atente-se, em particular, à crítica que apresenta ao Estado de bem-estar e às concepções de como a intervenção do Estado na vida social e económica da nação produz distorções graves na sua estrutura natural, adulterando-a, e como o sistema de segurança social tem vindo a conduzir à erosão dos valores da família entendida como núcleo fundamental e orgânico da sociedade. Dai a necessidade de se proceder à celebração de um novo "contrato social", de refundação do Estado. Um contrato social, nos termos do qual o Estado se liberte da sobrecarga de tarefas de bem-estar e de segurança social que lhe foram impostas, e concentre a sua actividade naquilo que lhe é verdadeiramente essencial: a garantia da segurança, da estabilidade, da propriedade, do mercado livre ... Sobre a nova esquerda, a crítica que apresenta da concepção liberal e as suas propostas de relançamento dos valores fundamentais da comunidade e do activismo comunitário para o cumprimento da própria condição humana, cf. Miami Theory Collective, ed., *Community at Loose Ends*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1991; Amy Gutmann, "Communitarian critics of Liberalism", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 14, nº 3, Verão de 1985; e Stephen Newman, *Liberalism at Wits End*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1984.

Por um lado, a nova esquerda apresenta-se como legitimista e verdadeiramente conservadora. Apelando para uns sentidos de comunidade e de solidariedade comunitária renovados e para a moderação dos princípios democráticos e da capacidade de reivindicação e de actuação políticas dos cidadãos, dos grupos de interesses e dos *lobbies*, a nova esquerda aspira a estabilizar a condição a que chegou o Estado ocidental, a fim de o preservar. O excesso de reivindicações e de exigências dos cidadãos gera um excesso de intervenção do Estado sobre a sociedade; e isto, por sua vez, gera uma crise de racionalidade e de legitimidade do poder e revela as contradições de que o próprio Estado enferma em si mesmo enquanto entidade responsável pela unificação da sociedade — unificação que apenas consegue executar através da institucionalização de uma rede de clivagens, de divisões e de hierarquias sociais.

A esquerda não visa já a desintegração do Estado, na construção de uma condição social utópica marcada pela ausência de hierarquias sociais ou políticas, onde imperariam a igualdade e a harmonia espontâneas e naturais. Em face da crise contemporânea que sobre ele se abate, a nova esquerda visa, isso sim, credibilizá-lo e reforçar o seu poder soberano, isolando-o das pressões e das exigências dos cidadãos (muitas vezes irracionais porque conducentes à sobrecarga, à paralização e ao descrédito do poder). Nos termos da clivagem *governo pelo povo*, *governo para o povo*, atrás apresentada, tudo se passa com a potenciação da segunda, em detrimento da primeira das vertentes. Uma vez que são a ligação directa do Estado aos cidadãos e a sensibilidade do Estado perante as reivindicações e as exigências dos cidadãos que são responsáveis pela crise que se perspectiva na contemporaneidade, então a resolução da crise passa pela destruição dessa ligação e pela insulação do Estado relativamente a tais reivindicações e exigências. A irracionalidade do *governo pelo povo* corrige-se, então, pela institucionalização do *governo para o povo*. A salvação

do Estado e o reforço do seu poder soberano, correspondem, assim, à redução drástica da capacidade reivindicativa dos cidadãos, cerceando-se, deste modo, a capacidade responsiva do governo e reforçando-se a vertente do governo paternalista, racionalmente definido e desenvolvido por eventuais classes dirigentes iluminadas.

Por outro lado, a nova direita representa a crítica assumida do Estado de bem-estar. Para ultrapassar a crise, preconiza o aligeiramento substancial da carga de responsabilidades do Estado, o que permitirá uma diminuição importante da amplitude das suas obrigações políticas. A crise de governabilidade e de inflação democrática e reivindicativa resolve-se, então, pela viabilização do Estado através do despojamento de muitas das suas obrigações, privilegiando-se uma política orientada para a oferta e o retorno aos valores tradicionais do patriotismo, do civismo, da família, da cultura popular, etc., etc., que se substituem, portanto, à actuação positiva do Estado naquelas áreas de actividade não essenciais de que este se for libertando.

Propõe-se, então, o aligeiramento da carga de obrigações do Estado, o seu refluxo relativamente à sociedade. Com isto busca-se restringir o âmbito de actuação do Estado, de modo a potenciar simultaneamente a liberdade dos cidadãos e o mercado livre, por um lado, e o próprio poder do Estado, por outro. O político recua em face do social, e ao Estado passam a cumprir apenas a definição e a garantia das *regras gerais* de organização social, e a protecção “da vida, da liberdade e da propriedade”²⁵³. A interferência do Estado sobre a sociedade é eliminada, tanto quanto possível, na construção de um *Estado mínimo* que, por isso mesmo, é um *Estado forte*. O objectivo é que, liberto da pluralidade de obrigações secundárias em que era forçado a dispersar-se e a dividir o seu poder e os seus recursos, em face e

²⁵³- Cf. David Held, *op. cit.*, p. 175.

em resposta às reivindicações muitas vezes irracionais e contraditórias dos cidadãos, o Estado possa concentrar de novo o seu poder e focá-lo naquilo que lhe é essencial e constitui a sua função: garantir, com estrita neutralidade normativa, a estabilidade política e a segurança, e as condições que permitam a cada pessoa desenvolver os seus próprios planos de vida em plena liberdade, entendida em sentido negativo como a ausência de interferências e de impedimentos externos, designadamente do próprio Estado. A nova direita propõe-se ultrapassar a crise do Estado contemporâneo estancando a erosão que o respectivo poder soberano tem vindo a sofrer e reafirmando-o — só que, apenas, e tão só, no domínio restrito das suas funções específicas e essenciais de garante da ordem e da segurança internas e externas da sociedade, no quadro das quais, e igualmente livres de coerção externa, as pessoas possam construir as suas vidas em liberdade. Propõe-se, portanto, a resolução da crise através do reforço e da consolidação do Estado, e do retorno àquilo que lhe é específico e essencial, na construção de um Estado simultaneamente mínimo e forte. É a proposta do estabelecimento do Estado de “laissez-faire”, mas plenamente soberano, para a garantia do exercício daquelas tarefas que lhe são privativas.

Quer a direita, quer a esquerda, identificam, portanto, a crise que o Estado contemporâneo tem vindo a atravessar, aos mais variados níveis, e muito particularmente a partir das duas grandes guerras que neste século devastaram o continente europeu; e, *grosso modo*, estão de acordo, no essencial, quanto ao remédio a aplicar para a saída da crise. Em ambos os casos, e no fundo, preconiza-se um retorno às origens através da redefinição do âmbito de actuação do Estado e da reconcentração do seu poder pela via de uma nova legitimação e racionalização, com vista à salvaguarda da sua condição peculiar: a soberania. O resgate do Estado passa então pela reafirmação da soberania enquanto tipo específico de poder que o

caracteriza, não já na pluralidade de domínios económico, social, cultural, etc., etc., por entre os quais o Estado de bem-estar contemporâneo estendeu e diluiu o seu poder, mas concentrada e legitimada racionalmente naqueles domínios que são privativos e que integram o seu núcleo essencial.

O discurso da direita, tal como o da esquerda, contemporâneas é o discurso de soberania. Muitas vezes sem uma concepção clara do valor e do significado deste conceito, tanto uma como a outra prescrevem o retorno à soberania e a ênfase na vertente paternalista do governo, em detrimento natural das vertentes responsiva e directa. No quadro da clivagem acima identificada entre *governo do povo*, *governo para o povo* e *governo pelo povo*, a esquerda privilegia a vertente do *governo para o povo*, governo este que se quer soberano, no domínio restrito, racionalmente delimitado e legitimado em que se deverá desenrolar, e a direita a vertente do *governo do povo*, isto é, a concentração da actividade governativa naqueles domínios estritamente necessários para que cada um possa, individualmente, conduzir a sua própria vida em plena liberdade.

Isto significa que a resposta que tanto a direita como a esquerda têm para oferecer, em face da crise do Estado contemporâneo, mais não é do que o retorno e a depuração do Estado moderno. Aparentemente, nem uma nem a outra é capaz de se libertar do feitiço do discurso de soberania; nem de compreender que longe de constituir remédio para a crise do Estado contemporâneo, o discurso de soberania integra, como se viu, o núcleo que lhe está na origem.

É este o contexto em que o regionalismo se situa. Apresentando-se como ideologia política, alternativa simultaneamente à direita e à esquerda tradicionais, parte da constatação da incapacidade do conceito de soberania, seja em explicar os fenómenos contemporâneos, seja em propor aos cidadãos quadros de acção adequados. A crise do Estado não é perspectivada como a crise do político, mas

como a crise de um tipo específico de relações de poder. E, para além disso, a ideologia regionalista não se propõe a destruição do Estado, nem aponta para uma qualquer utopia do fim da história. Pelo contrário, propõe, isso sim, a construção de um tipo novo de organização política.

A erosão da territorialidade e a permeabilidade e relatividade das fronteiras, a pulverização da soberania por uma série de autonomias encadeadas subsidiariamente, a substituição do monismo unitarista por um pluralismo realista e a rejeição da racionalidade estrita, artificial, atomista e niveladora de tudo e de todos a uma sujeição integral ao Estado e aos órgãos de soberania, eis algumas das principais vertentes da proposta regionalista para a reestruturação do Estado. A sua face mais visível e nuclear, aquilo que mais a caracteriza é a substituição da soberania por um princípio de encadeamento e de estruturação políticos. E, ao contrário daquilo que à primeira vista poderá parecer, longe de constituir uma ameaça, o regionalismo apresenta-se como garante da própria unidade e integridade do Estado. Antes, contudo, de se avançar nesta direcção, torna-se necessário apresentar com mais algum pormenor os tipos de relações de poder que o velho modelo do Estado soberano comportava. Deste modo proceder-se-á à contraposição desses tipos de relações de poder com aqueles que se vêm consolidando no novo modelo de Estado em gestação na Europa ocidental, particularmente na sequência das duas guerras mundiais deste século, e assim fixar melhor a natureza própria da autonomia entendida, portanto, como princípio vertebrador do Estado contemporâneo. É do que trata o capítulo que se segue.

Capítulo II

Regionalização, regionalismo e o sistema estatal de organização política

I — Introdução

A crise do Estado que se instalou no Ocidente, em particular a partir da Primeira Guerra Mundial, tem o seu apogeu no momento actual. Nos tempos de agora, não é mais viável confundi-la com a crítica a características acidentais que possa apresentar, uma vez que é a própria matriz estrutural do modelo moderno do Estado que se encontra mergulhada numa crise profunda. Conforme o capítulo anterior procurou mostrar, a crise do Estado moderno é a crise da soberania e da territorialidade enquanto características fundamentais das unidades político-estruturais de base da organização política do sistema internacional. E encontra uma das suas expressões mais visíveis na manifesta incapacidade do Estado para levar a bom termo uma série de tarefas que lhe eram confiadas no regime monopolista de soberania desenvolvido desde o limiar da modernidade.

Exemplos mais evidentes dessas tarefas são a segurança e a defesa internas e externas, o nível de desenvolvimento sócio-económico, a qualidade de vida dos cidadãos, e a unidade e solidariedade do Estado no seu todo, as quais, desajustadas no modelo anterior, se desorbitam e procuram nova ordenação. A situação em que se caiu tornou-se corolário da condição de crise denunciada: na contemporaneidade ocidental impõe-se a evidência da incapacidade de o modelo moderno do Estado soberano constituir quadro adequado para a garantia e para a promoção de tais actividades e dos valores que as fundam. Mas a crise também se manifesta na evidente incapacidade em que se encontra o Estado para fornecer resposta adequada às crescentes exigências que os cidadãos lhe põem, e na

paralisa de que enferma, em resultado da sobrecarga que lhe é assim imposta, bem como da subsequente sobre-extensão e diluição de poder e de capacidade de acção.

Em face disto, preconizar o retorno a uma situação anterior, aos princípios originais do Estado moderno, que se mostram inadequados a uma situação nova e acabaram por estar, eles próprios, já pelo simples facto da evolução social, na origem da crise, não constitui opção viável para a sua superação, como parece confirmar-se pela experiência e por sucessos políticos recentes. Na verdade, a crise do Estado moderno parece demonstrar a inviabilidade crescente da organização política do Ocidente em volta dos princípios de organização desenvolvidos a partir do dealbar da modernidade. No campo principal, e perante corpos de cidadãos cada vez mais críticos e exigentes, tornou-se evidente que nem as políticas propostas pela nova direita, nem as políticas avançadas pela nova esquerda, se podem constituir em respostas adequadas e viáveis para a crise actual.

Quando nas sociedades ocidentais contemporâneas, e independentemente das forças político-partidárias que ocupam o respectivo aparelho de poder, o Estado se encontra posicionado numa espiral crescente, e em expansão acelerada, das suas responsabilidades, as políticas de uma certa nova direita dificilmente constituirão opção realista, viável, ou atractiva, para a crise de governabilidade que se tem vindo a impor. É este o paradigma ideal em que se inserem, designadamente, as principais políticas da nova direita no Ocidente. A comprová-lo, vejam-se as respectivas propostas de desmantelamento do Estado de bem-estar e de redução drástica da carga e das áreas de intervenção estatais. Atente-se também nas políticas, quer de contenção da expansão dos direitos de cidadania, estabelecidos no Ocidente sob o impacto do desenvolvimento económico das sociedades industriais nos últimos séculos e progressivamente alargados a todos os seus membros, quer ainda de eliminação dos direitos referentes ao bem-estar

segurança social e económica, de saúde, etc. — para além das respectivas propostas de redução dos direitos políticos à participação no sufrágio em eleições regulares. E, por último, a nível positivo, considere-se o ideal político que a norteia, de concentração de toda a actividade do Estado na garantia da economia de mercado e da ordem capitalista, dos direitos civis, e, de um modo muito particular, das liberdades individuais e do direito à propriedade.

Por outro lado, tão pouco o espectro da autarcia do aparelho de poder do Estado relativamente ao sentir e às reivindicações dos cidadãos constituirá opção atractiva. A crise de governabilidade não decorre da pujança das democracias contemporâneas, nem das crescentes capacidades de intervenção política das sociedades ocidentais, cada vez mais educadas, mobilizadas e activas, mas sim, é importante sublinhá-lo, da inadequação do sistema de organização e de distribuição do poder do Estado moderno perante as novas realidades sociais que se têm vindo a impor por todo o continente europeu. Por isso é que a crise do Estado não é susceptível de ser corrigida através de uma eventual relegitimação do seu poder, que o insulasse ainda mais do poder democrático dos cidadãos e que substituísse o “governo pelo povo” pelo “governo para o povo”. Nem a crise de racionalidade, com a sua feição peculiar, se afigura susceptível de encontrar solução na concentração do poder político nas mãos de uma classe dirigente dotada de especial talento, experiência, ou conhecimentos, para se substituir à consulta da vontade popular e expressá-la, e para o exercício paternalístico do poder em nome e em proveito das populações. Os espectros de uma Albânia ou de uma Coreia do Norte, por exemplo, ou de um capitalismo anárquico neodarwinista de sobrevivência dos mais aptos a expensas da escravatura dos demais, não se apresentam dotados de qualquer virtude para as sociedades ocidentais contemporâneas, nem exercem sobre elas qualquer atracção ou estímulo positivo.

A sobrecarga, a sobre-extensão e a inadequação do modelo moderno do Estado decorrem da sua incapacidade de servir os interesses dos cidadãos, os quais se vêem forçados a recorrer a centros de poder alternativos situados para além do aparelho central de poder daquela instituição. A crise mais não faz do que evidenciar que, por si só, o modelo moderno do Estado não constitui mais um quadro útil de organização política e de resolução e tratamento dos inter-relacionamentos e dos problemas da contemporaneidade ocidental, quer ao nível militar, de segurança externa, quer ao nível policial, de garantia da ordem e da segurança internas, quer ao nível sócio-económico, de fornecimento da matriz geral de inserção e de actuação dos respectivos agentes e de responsabilidade pela salvaguarda das condições mínimas de bem-estar dos cidadãos. A crise exprime, portanto, a inoperância do paradigma moderno do Estado que, na contemporaneidade ocidental, não é já modelo organizacional adequado às tarefas que lhe cumprem: pela sua dimensão, pelos seus modos de organização e de comando políticos, pelos progressos tecnológicos, pelo incremento da capacidade crítica dos cidadãos, pela proliferação dos domínios de actuação que lhe são atribuídos, e pela sua desproporcionada capacidade de intervenção que, em determinados domínios é excessiva, e, noutros, é francamente insuficiente.

A crise é de tal ordem que, no dizer de uns, o Estado se tornou um “empecilho” para o tratamento dos problemas específicos da contemporaneidade, e se nota, através de todo o Ocidente, uma franca disposição para se “abdicar, num espírito pragmático” das suas características fundamentais de base: a territorialidade e a soberania¹. Outros referem a “crescente obsolescência do Estado moderno” enquanto entidade político-organizacional desenvolvida para o serviço dos interesses dos seus cidadãos — tarefa que não é mais capaz de

¹ Cf. H. F. Kenneth Dyson, *The State Tradition in Western Europe, a Study of an Idea and Institution*, New York, Oxford University Press, 1980, especialmente p. 283.

assegurar². E para outros ainda a crise assume proporções tais que só admite uma solução: “desestatizar”³, “rejeitar o Estado” que se tem manifestado “ineficaz”, “hipertrofiado”, “mal organizado” e perfeitamente inadaptado às tarefas que se lhe colocam⁴.

Permanece contudo evidente que, apesar da crise estrutural profunda que sobre ele se abate, o Estado continua a ser o grande ponto de referência da organização política do globo, inclusive no Ocidente. Só que, enquanto estrutura político-organizacional de base de todo o sistema internacional, surge, na contemporaneidade, substancialmente diferente do tipo que se impôs com os tempos modernos. E, assinalando esta diferença, chega a conceber-se o Estado moderno como uma bola de bilhar, impermeável e impenetrável, que se relaciona com outros Estados, isto é, com outras bolas de bilhar, igualmente sólidas, impenetráveis e impermeáveis, chocando contra elas e tocando-as apenas num ponto exterior, sem qualquer possibilidade de conhecer o que quer que seja que se situa no seu interior⁵. A interessante metáfora possui a virtude de mostrar até que ponto a compreensão, explicação e previsão das realidades e dos fenómenos políticos contemporâneos, está fora do alcance de uma tal visão do mundo entendido como uma mesa de bilhar plana e unidimensional⁶.

² Cf. Stephen Cohen, *The Making of United States International Economic Policy*, 2ª ed., New York, Praeger, 1981, pp. 85-89.

³ Numa tradução literal do conceito que Bertrand Jacquillat desenvolve para anunciar a sua solução para a crise do Estado e que utiliza como título da obra em que a apresenta. Cf. Bertrand Jacquillat, *Désétatiser*, Paris, Éditions Robert Laffont, 1985.

⁴ Cf. *ibid.*, particularmente as pp. 16-32.

⁵ E muito menos de interferir com aquilo que lá se passa, a não ser através da negação e da destruição da bola de bilhar, isto é, do Estado em causa.

⁶ Cf. Yale H. Ferguson e Richard Mansback, *The State. Conceptual Chaos and the Future of International Relations Theory*, Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publishers, 1989, especialmente as pp. 81 e seguintes.

A crise mais não faz do que exprimir a incapacidade do Estado de constituir quadro útil de organização política e de resolução e tratamento dos inter-relacionamentos e dos problemas da contemporaneidade ocidental, quer ao nível militar, quer ao nível policial, quer ao nível sócio-económico. Por tudo isto é que a crise atinge o Estado moderno, não accidental ou conjunturalmente, mas nos seus vectores essenciais, enquanto formação política responsável pela garantia de condições potenciadoras, ou ao menos mínimas, do bem-estar económico, da segurança física e da unidade e identidade sócio-culturais dos seus cidadãos⁷. Nas sociedades ocidentais contemporâneas as pessoas não devem lealdade única e exclusivamente ao Estado; antes desenvolvem uma teia de lealdades múltiplas, muitas vezes nem sempre facilmente harmonizáveis entre si, para com uma riquíssima galáxia de grupos e de comunidades, em constante mutação. O mundo ocidental não pode mais ser entendido à maneira da modernidade como encontrando-se organizado num número limitado de Estados soberanos (duas ou três dezenas apenas)⁸. Pelo contrário, de há muito a esta parte que é constituído por uma vasta e intrincada malha de comunidades políticas e de outros grupos de natureza, âmbito territorial, legitimidade, poder e dimensão extremamente díspares. Por vezes distintos em determinados aspectos, e complementares ou até mesmo sobrepostos noutros, ora situados em camadas ou em esferas distintas e separadas, ora em interligação íntima, competindo entre si pela lealdade e pelos recursos dos cidadãos, ou então cooperando na execução de tarefas e de interesses comuns, cada um destes grupos e destas comunidades políticas assume-se como foco autónomo de poder.

⁷ Cf. David Beetham, "The Future of the Nation State", in Gregor McLennan, David Held e Stuart Hall, eds., *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes, Philadelphia, Open University Press, 1984, especialmente pp. 210 e seguintes.

⁸ Do mesmo modo que o paradigma pré-moderno do mundo entendido como um planisfério à volta do qual giram todos os demais corpos celestes se demonstrou, desde há vários séculos, liminarmente inviável.

Torna-se, portanto, impossível entender o Estado à maneira moderna numa perspectiva isolada, unitarista e solipsista. Na contemporaneidade há que o conceber inserido num ambiente organizacional mais vasto, diverso e complexo, e a par de uma pluralidade de grupos e de outras organizações políticas, supra e infra-estatais⁹, cada um deles francamente autónomo ao nível da sua organização e do seu funcionamento, porque eficazmente insulado de eventuais controlo e supervisão por parte dos órgãos centrais de poder do Estado¹⁰.

Por tudo isto é que apontar para a crise, mais do que anunciar o fim ou a superação do Estado em si mesmo, é constatar a realidade material que se vive no Ocidente, a qual, em boa parte, se caracteriza pela incerteza, pela inovação e pela experimentação, e na qual o modelo moderno se encontra em franca desintegração e a ceder o lugar a um modelo novo, se bem que de contornos ainda pouco claros e difíceis de precisar. É neste contexto que, ao apontar para a inadequação e a sobre-extensão do modelo moderno do Estado e ao identificar, portanto, a crise de que enferma, Gordon Smith, por exemplo, classifica o momento actual como de “reavaliação” da estrutura estatal herdada da modernidade, a qual, continua a argumentar, “aparenta encontrar-se em perigo” de ser substituída por “um novo tipo de Estado, evidentemente diferente daquele até agora representativo da época moderna na Europa”¹¹.

⁹ José Adelino Maltez afirma mesmo que o Estado “está a ser superado por instituições supra-estatais e infra-estatais”. Cf. o seu *Ensaio sobre o problema do Estado*, vol. 1, Lisboa, Academia Nacional de Cultura Portuguesa, 1991, p. 102. Por outro lado, na perspectiva que está a ser apresentada, é o paradigma moderno que se está a desintegrar e a ceder o lugar a um tipo de Estado novo que vem superando o moderno, um tipo de Estado caracterizado, exactamente por tais relações de integração supra e infra-estatal, ou por relações de integração centrípeta e centrífuga. Cf. Ghita Ionescu, *Centripetal Politics, Government and the New Centres of Power*, London, Hart-Davies MacGibbon, 1975.

¹⁰ Cf. a perspectiva de Gianfranco Poggi, *The State, its Nature, Development and Prospects*, Cambridge, Polity Press, 1990, p. 184, na qual se denuncia a crise do Estado e o irrealismo de que se reveste a sua concepção moderna em face das condições políticas contemporâneas.

¹¹ Cf. Gordon Smith, “The Reintegration of the State in Western Europe”, in Martin Kolinsky, ed., *Divided Loyalties. British Regional Assertion and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1978, pp. 172-194. Do mesmo autor, e sobre esta temática, vejam-

É num contexto algo semelhante, na leitura e na avaliação que faz das capacidades do modelo moderno do Estado para explicar e para prever os fenómenos políticos contemporâneos no Ocidente, que Michel Crozier identifica aquilo a que chama a “nova dimensão” das vivências políticas nacional e internacional, que têm vindo a transformar aquela instituição numa “entidade algo obsoleta”¹². E, entre nós, António Teixeira Fernandes apela para a necessidade de se encontrar “um justo equilíbrio” entre o papel e as funções do poder político estatal e as exigências da base social; uma partilha do poder por entre as várias unidades sociais e políticas que se constituem através do corpo social. Torna-se necessário substituir o Estado moderno por um sistema de organização política novo, capaz de fornecer resposta às exigências de liberdade, de co-responsabilidade e de participação por parte de cidadãos¹³. Sobre ele têm-se exercido uma série de pressões, de tal ordem que, na caracterização perspicaz de Kenneth Dyson, o momento que a Europa ocidental atravessa desde as duas guerras mundiais a esta parte, se apresenta como um largo período de “transição política, caracterizado pela incerteza e pela experimentação”¹⁴.

Ora, entre nós, já o Professor Cabral de Moncada havia apontado, em 1966, para a crise do Estado que, tendo-se declarado desde a primeira guerra mundial, atinge o seu apogeu na sequência da segunda. De tal modo que,

-se ainda “The Crisis of the West European State”, in David Cameron, ed., *Regionalism and Supranationalism*, Montreal, The Institute for Research and Public Policy Studies, 1981; “A Future for the Nation State?”, in Leonard Tivey, ed., *The Nation State, the Formation of Modern Politics*, New York, St. Martin's Press, 1981; e ainda *Politics in Western Europe, a Comparative Analysis*, 4ª ed., New York, Holmes & Meyers, Pub., Inc., 1984.

¹² Michel Crozier, “On the Overload of the Decision Making Systems in Western Europe”, in Michel Crozier, Samuel Huntington e Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press, 1975.

¹³ Cf. António Teixeira Fernandes, *Os fenómenos políticos, sociologia do poder*, Porto, Edições Afrontamento, 1988. A citação é da p. 310.

¹⁴ Kenneth Dyson, *op. cit.*, p. 287.

conforme argumenta, enquanto tipo de organização política, a sua figura moderna se encontra na contemporaneidade “fortemente abalada e em vias de dar o seu lugar a outras, neste momento ainda incertas”¹⁵. Para além disso, apesar dos contornos exactos do novo modelo de Estado, em gestação, serem difíceis de precisar, não deixou este eminente Professor da Universidade de Coimbra de apontar simultaneamente para as causas fundamentais da crise e para as grandes linhas gerais de orientação que aparentam nortear o novo modelo de Estado, em emergência no Ocidente. Por um lado enquadra a crise, fazendo remontar as suas origens à actual “fase da Tecnocracia” e à “era da electrónica, da cibernética, da energia atómica e da “rebelião das massas”. A crise, afirma, decorre de um “progressivo enfraquecimento [...] do elemento liberal” nas democracias contemporâneas, e daquilo que apelida de uma “acentuação cada vez maior do elemento igualitário e da *ideia social*”. São estes os elementos que, simultaneamente, apontam e explicam o fenómeno actual, em que “o *Estado-de-direito liberal* começa a ceder o seu lugar a um *Estado-de-direito social*, e este vai-se vendo obrigado a encorporar em si, em escala cada vez maior, novas estruturas e concepções do poder que o transformam: primeiro em *ditadura* e *Estado autoritário*; depois em *Estado totalitário*”¹⁶. E, por outro lado, é exactamente nesta substituição progressiva do ideal político moderno, baseado numa concepção racional e abstracta do indivíduo entendido atomisticamente como base da sociedade e sujeito único e exclusivo, que assentam, então, as grandes linhas norteadoras do novo tipo de Estado que se tem vindo a impor, e que delas decorre.

Nestes termos, portanto, a superação da crise passa pela superação do ideário que está na base do modelo moderno do Estado, e pela sua substituição

¹⁵ L. Cabral de Moncada, *Filosofia do direito e do Estado*, vol. 2. doutrina e crítica, Coimbra, Coimbra Editora, 1966, pp. 209 e seguintes. A citação é da p. 239.

¹⁶ *Ibid.*, p. 209. Itálico e maiúsculas no original.

por outro diferente, potenciador não já do indivíduo isolado e abstracto, mas da pessoa situada e real, e da pluralidade de comunidades e de grupos em que ela se situa e em cujo contexto imprime significado à sua vida. É assim que, continuando a seguir de perto o arguto pensamento do Professor Cabral de Moncada, e sem fazer “tábua rasa do indivíduo”, o novo tipo de Estado, a “democracia social” contemporânea, como lhe chama, assenta não já na perspectiva individualista e atomística herdada da Revolução Francesa, mas sobre uma perspectiva realista da sociedade e de valorização dos seus “órgãos e tecidos mais naturais”¹⁷.

Apesar da incerteza e da transitoriedade que marcam o momento actual, torna-se visível que se está a incrementar uma concepção pluralista, simbiótica e subsidiária da sociedade, a que deve corresponder uma concepção igualmente pluralista, simbiótica e subsidiária do Estado, enquanto entidade política responsável pelos respectivos desenvolvimento, construção e organização.

Por um lado a sociedade não é mais entendida à maneira moderna como um estrito agregado de indivíduos tomados abstracta e racionalmente, mas como uma simbiose de pessoas e da pluralidade de grupos e de comunidades desenvolvidas e encadeadas subsidiariamente para o seu serviço e nas quais inserem e imprimem significado às suas vidas: desde a unidade de base e célula social que é a família, até à unidade mais abrangente, à comunidade mais ampla, a qual constitui, afinal, a matéria ou o âmbito de acção do próprio Estado. Por outro lado, à complexidade natural da base social deve então corresponder, na estrutura política responsável pelas suas organização e funcionamento, uma correlativa complexidade. E tal como ao nível social o ideal do indivíduo racional e abstracto dos modernos é substituído pelo paradigma da pessoa situada e da pluralidade de comunidades em que se situa, também ao nível do Estado os agentes políticos da contemporaneidade são, não apenas os indivíduos, mas também esses mesmos

¹⁷ *Ibid.*, pp. 210-211.

grupos e comunidades em que as pessoas inserem as suas vidas, imprimindo-lhes significado concreto, e no âmbito dos quais desenvolvem os seus interesses privativos. Ainda no dizer de Cabral de Moncada, as pessoas só são capazes de uma “participação na vida política do Estado depois de enquadradas dentro de determinadas instituições, dotadas de relativa autonomia. Essas instituições são: no campo social e *político*, primordialmente, a família, a comuna ou o concelho, e ainda outras divisões e circunscrições territoriais autonomizadas pela história, indo em alguns casos até uma constituição federativa do Estado”¹⁸.

A crise manifesta-se, então, na incapacidade do paradigma moderno da “democracia liberal”, de base exclusivamente atomística e individual. E supera-se, na contemporaneidade, ao ser complementado pela adição de um paradigma de “democracia social”, de base comunitária e assente sobre a potenciação e a valorização dos grupos e comunidades. A superação da crise passa, deste modo, pela desintegração do monopólio que os órgãos centrais do Estado detinham sobre o poder político e a capacidade legislativa, e pela sua partilha por entre as comunidades em cujo contexto as pessoas inserem as suas vidas.

O que fica, portanto, é uma perspectiva plural e complexa do Estado, em contraste com o dualismo linear da perspectiva moderna. No quadro desta, reconhece-se apenas um detentor de todo o poder político, o Estado, identificado com os respectivos órgãos centrais do poder, e uma só categoria de sujeitos ou de agentes políticos, os cidadãos, pessoas individuais. Entre ambos nada há que impeça ou que permeie a acção de uns sobre os outros. Por contraste, no quadro da perspectiva contemporânea, impõe-se uma vasta e complexa pluralidade de unidades colectivas que se reclamam simultaneamente das condições de

¹⁸ *Ibid.*, p. 211. Note-se, para além disto, que esta condição não é privativa do âmbito político, alargando-se, pelo contrário, a todos as áreas de intervenção da vida humana. No domínio económico, por exemplo, impõem-se os sindicatos, as corporativas, os grêmios e as associações patronais; no domínio religioso, as igrejas e as ordens; no domínio cultural e recreativo, as associações, os clubes, etc., etc.

detentores de poder e de sujeitos políticos. Cada uma delas reivindica uma condição de autonomia ao nível da sua organização, do seu funcionamento e da definição e da execução dos seus interesses próprios. E exige, por outro lado, o direito de participação e de acção directa junto dos órgãos superiores de poder, sempre que em causa se encontrem matérias que, pela sua complexidade ou generalidade, caem não já no domínio do seu interesse privado, mas no domínio do interesse comum à generalidade dos membros individuais e colectivos do Estado. Finalmente, no quadro do paradigma liberal moderno, o Estado (identificado com os respectivos órgãos centrais de poder) assume-se como um grande leviatã, um deus mortal, com poder supremo e absoluto sobre tudo e sobre todos os que se encontram dentro das suas fronteiras territoriais, hermeticamente fechadas, vigiadas e controladas, monopolizador e detentor onipotente de todo o poder político. Pelo contrário, no quadro da nova concepção pluralista e complexa que tem vindo a ser apresentada, e decorrendo da partilha de poder que lhe é imposta, o Estado surge cada vez mais como instância reguladora das actuações autónomas das entidades individuais e colectivas que o constituem, e como responsável, positivamente, tão só pelos “interesses mais gerais” e pelo “bem-comum da sociedade no seu todo”¹⁹.

No âmbito deste quadro geral de significação, a crise do Estado vem apontar, simultaneamente, para a importância continuada desta instituição enquanto grande núcleo político-organizacional do próprio sistema internacional, e para as profundas alterações estruturais que tem sofrido em adaptação às

¹⁹ Para continuar a citar o Professor Cabral de Moncada, *op. cit., loc. cit.* Daqui sobressaem a perspectiva e o carácter visionário da leitura que este jurisfilósofo faz do Estado moderno, da crise que o tem vindo a assolar e, bem assim, da identificação dos traços gerais que têm pautado a sua superação na contemporaneidade ocidental — sobretudo quando se constata as dificuldades estruturais que ainda nos nossos dias impedem muitos, tanto à direita como à esquerda, de começar sequer a aceitar a noção de crise do paradigma moderno do Estado territorial e soberano. E são estas características que explicam igualmente a importância do seu pensamento e a atenção que lhe é aqui dedicada.

condições e às exigências da contemporaneidade e às importantes forças “centrípetas” e “centrifugas” que sobre ele se abatem²⁰.

Enquanto forma concreta do político, em vez de ser uma constante da história europeia, o Estado apresenta-se como uma variável dependente que se altera e que evolui com o ambiente em que se insere e com as pressões que sofre. E a variação que tem vindo a ser imprimida ao Estado moderno é de tal ordem que, apesar das incertezas e dos muitos factores ainda desconhecidos que permanecem, próprios de qualquer momento de transição, no Ocidente encontramos-nos já em face de um novo tipo de Estado²¹. Um tipo novo que pretende atacar “a raiz da crise permanente” de que enferma o modelo moderno que o precedeu, nacional, soberano e territorial²², que não é mais capaz, como se viu, de assegurar as suas funções tradicionais ou de conter, e muito menos de suportar, as reivindicações democráticas dos cidadãos, assegurando uma distribuição e uma partilha efectivas do poder político entre eles e as comunidades em que se organizam.

No Ocidente a crise do Estado é estrutural, e não apenas contingente ou accidental²³; daí que a sua superação passe pela reestruturação do modelo que lhe está na base²⁴. No âmbito deste quadro geral de significação, a superação da crise

²⁰ Para utilizar a linguagem de Gordon Smith. Cf. a bibliografia citada na nota 11, supra.

²¹ Neste sentido cf. Gordon Smith, “The Reintegration of the State in Western Europe”, *ed. cit.*

²² Cf. J.A. González Casanova, “El Estado de las Comunidades autónomas”, in *Sistema*, nº 38-39, Outubro de 1980, especialmente pp. 225 e seguintes. Do mesmo autor, veja-se ainda “La Constitución de la Segunda República española y el estatuto de Catalunya de 1931”, in *Sistema*, nº 17-18, Abril de 1977.

²³ Cf. Pierpaolo Donati, “Verso una nuova cittadinanza europeia”, in Aa. Vv. *Le diversità regionali in Europa, il ruolo delle loro culture nella costruzione della Unione Europea*, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Ádige, 1993, particularmente pp. 216 e seguintes.

²⁴ Cf., por todos, L.J. Sharpe, “Decentralist Trends in Western Democracies, a First Appraisal”, in, L.J. Sharpe, ed., *Decentralist Trends in Western Democracies*, London, Sage Publications, 1979, p. 1.

passa, então, pela “perda de unidade”²⁵ do Estado entendido com sistema de organização homogéneo, fechado e centralizado, em cujo contexto todo o poder político se encontra agregado no centro, a partir do qual exerce os seus poderes de maneira racional e igualitária a todo o território e a todos os cidadãos. Quer isto dizer que o Estado perde unidade na razão em que se consagra o pluralismo individual e comunitário, e em que se procede a uma difusão territorial do poder (até então reunido no centro) por entre as novas unidades políticas que emergem subsidiariamente entre ele, no seu todo, e os cidadãos individuais, para integrar e dar voz às suas reivindicações e exigências, muito particularmente as de participação democrática activa. A unidade total e absoluta do paradigma moderno do Estado, assegurada pela sujeição integral de tudo e de todos a um poder político uno, é, então, substituída pela actual diversidade plural, decorrente da consagração efectiva da distribuição do poder por entre uma vasta gama de agentes políticos e por uma legitimação igualmente nova²⁶.

Estes novos agentes políticos da contemporaneidade são, em primeira instância, as comunidades de base territorial situadas numa posição intermédia entre os cidadãos individuais e o Estado no seu todo: as regiões²⁷. A organização e a distribuição do poder político por entre tais unidades integrantes e constitutivas do Estado são asseguradas e legitimadas de acordo e nos termos dos princípios fundamentais da autonomia e da subsidiariedade.

Neste contexto, após a apresentação do paradigma moderno do Estado e a exposição da profunda crise estrutural que tem evidenciado desde as duas guerras mundiais que abalaram a Europa neste século, o presente capítulo debruçar-se-á agora sobre estas novas unidades políticas constitutivas do Estado e agentes

²⁵ Gianfranco Poggi, *op. cit.*, p. 18.

²⁶ Em sentido semelhante, cf. António Teixeira Fernandes, *op. cit.*, particularmente pp. 308-322.

²⁷ Ou Comunidades Autónomas como são apelidadas em Espanha.

políticos da contemporaneidade — as regiões —, e sobre o movimento para a sua consagração — o regionalismo. No capítulo seguinte proceder-se-á ao encerramento do nosso estudo com a abordagem dos princípios fundamentais de autonomia e de subsidiariedade entendidos como mecanismos de integração e de legitimação da organização e da distribuição do poder político neste novo tipo de Estado que tem vindo a emergir no Ocidente europeu: o Estado regional ou das autonomias.

2 — O regionalismo

Na Europa ocidental, o regionalismo apresenta-se como resposta à crise do modelo moderno do Estado, como mecanismo de correcção da sua sobre-extensão e como instrumento de restauro das suas legitimidade, credibilidade e adequação. Constitui, deste modo, alternativa quer ao isolamento e à autarcia que permeiam o discurso moderno de soberania, quer às políticas da direita e da esquerda contemporâneas de recuo do Estado e de desinvestimento, por um lado, de muitas das responsabilidades que havia assumido, e, por outro, de relegitimação do seu poder soberano através da redefinição da sua ligação democrática aos cidadãos. No quadro da nova direita e da nova esquerda, a crise contemporânea é estritamente conjuntural. Não se situa na essência do modelo moderno de Estado, em si, mas nas mudanças que lhe foram imprimidas com o decorrer do tempo e que, assim, o afastaram da sua matriz original de base. Por isso é que se preconiza, então, a sua superação através de um retorno às origens e às condições iniciais do modelo político estatal moderno.

Enquanto isto, e sem apontar para a rejeição do Estado, o regionalismo entende a crise contemporânea como sendo estrutural, situando as suas raízes na própria matriz do modelo moderno de Estado e nos seus princípios fundamentais mais marcantes: de soberania e de territorialidade. Nesta acepção, é o próprio modelo moderno de Estado que se encontra em crise. Por isso, reafirmar os seus

princípios fundamentais, na perspectiva do regionalismo, longe de constituir instrumento de cura, mais não poderá fazer do que contribuir para o agravamento da crise. Daí que, neste contexto, a superação da crise passe pela superação do próprio modelo moderno de Estado.

Neste grande cenário político-organizacional, o regionalismo surge, então, como remédio e como matriz para a ultrapassagem da crise e para a reforma estrutural do Estado. Apresenta-se, simultaneamente, como o sintoma mais característico das dificuldades que o Estado moderno encontra na Europa, e como instrumento para a respectiva superação. Por isso é que, decorrendo da “incapacidade objectiva”²⁸ do Estado moderno em se adaptar à escala dos problemas com que se depara nos nossos dias e em constituir quadro eficaz para o seu tratamento adequado, o regionalismo aponta para uma “concepção nova do Estado e das suas funções”²⁹. Uma “concepção nova” que se afirma como alternativa àquela que se impôs definitivamente em todo o Ocidente com a modernidade, em particular na sequência da Revolução Francesa, e que agora se encontra mergulhada numa crise profunda e aparentemente irreversível, sob o peso das suas contradições e insuficiências. Mas também uma “concepção nova” nos termos da qual, sem almejar um qualquer retorno ao intrincado mosaico de dependências que caracterizou o sistema feudal de organização política, se busca superar a crise através da atribuição de “uma legitimidade nova ao Estado-nação”³⁰.

²⁸ Cf. Jacques Vandamme, “Regionalism in Europe”, in David Cameron, ed., *op. cit.*, p. 39.

²⁹ Cf. Gordon Smith, “The Crisis of the West European State”, in David Cameron, ed. *cit.*, p. 34.

³⁰ Cf. Yves Mény, “The Political Dynamics of Regionalism: Italy, France, and Spain”, in Roger Morgan, ed., *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute, 1986, p. 25. Sobre esta temática, e do mesmo autor, veja-se ainda “La place de la région dans le développement et les transformations de l’État”, in Aa. Vv., *Colloque international, la région: bilan et perspectives*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1983.

Não se trata, portanto de desafiar o Estado, ou o respectivo modelo específico de organização e de regulamentação da convivência humana. Pelo contrário, o regionalismo insere-se, com clareza, e desde o seu surgimento, dentro do quadro estatal. Constitui um movimento para a renovação e para a reforma estrutural do Estado e, por isso mesmo, para a sua contínua afirmação — não para a sua rejeição³¹.

Ora o regionalismo apresenta-se como conceito de tal modo amplo que suporta e alberga uma vasta pluralidade de concepções e de realidades políticas. A reivindicação regionalista ocupa uma vastíssima gama conceptual que vai desde a descolonização e a autodeterminação nacional até à mera descentralização administrativa ou económica, e desde a destruição e a suplantação dos Estados até aos seus reforço e consolidação. E, por outro lado, o próprio conceito de região encontra-se de tal modo generalizado na Europa ocidental que é utilizado para identificar uma grande variedade de entidades substancialmente diferentes. Os *Länder* alemães, verdadeiros Estados federados, não recusam a classificação de regiões. Regiões são, igualmente, as comunidades autónomas espanholas, tanto as que se auto-intitulam de nacionalidade, casos, nomeadamente, da Catalunha, do País Basco, da Galiza e da Andaluzia, como também o acabam por ser aquelas que recusam tal classificação, casos de La Rioja e de Madrid, por exemplo. As comunidades e regiões autónomas belgas, todas aceitam o rótulo de regiões. É esta ainda a classificação própria das regiões autónomas italianas, quer as de estatuto especial, as regiões insulares (da Sicília e da Sardenha) e as de fronteira (do Vale de Aosta, do Trentino Alto-Ádige e do Friul Veneza Julia), quer as de direito comum (todas as demais). Regiões são ainda as unidades francesas no continente europeu de descentralização económica e administrativa, e, por

³¹ Cf., por todos, e para além da bibliografia acima identificada, Ada Ferrari, *L'autonomia regionale, itinerario di una idea*, Roma, Civitas, 1982; Jean François Gravier, *La question régionale*, Paris, Flammarion, 1970; Gordon Smith, "The Reintegration of the State in Western Europe", *ed. cit.*; e Yves Mény, *op. cit.*

consequente, estritamente vazias de conteúdo político, e as regiões insulares da Córsega, dos Departamentos e dos Territórios Ultramarinos (estas últimas sim, desfrutando já de alguma autonomia política). Certas unidades autárquicas gregas, irlandesas, e inglesas são também apelidadas de regiões. E, finalmente, regiões são ainda os territórios autónomos portugueses dos Açores e da Madeira, os dinamarqueses das Feroe e da Gronelândia e o finlandês das Aland.

Tudo isto serve para demonstrar a enorme amplitude que o regionalismo e o próprio conceito de região assumem na Europa. Uma amplitude que, já no início do século, e na caracterização de Antoni María Alcover, transforma o regionalismo numa “palavra muito elástica”³², utilizada para descrever fenómenos substancialmente díspares. E uma amplitude que reduz o conceito de região a “figura poliédrica”, na acepção de Salemi³³, que se apresenta, em simultâneo, com uma multiplicidade de faces e de concepções díspares e antagónicas, ou ainda, no dizer de Jacques Moreau, a “conceito anfibológico”³⁴, susceptível de ser conotado com fenómenos substancialmente distintos. Sintomaticamente, é também nesta evidente amplitude, diversidade e contradições internas do regionalismo e das reivindicações regionais que radicam os principais entraves estruturais à cooperação inter-regional na União Europeia e à associação formal das regiões aos respectivos processos, mecanismos e instituições de tomada de decisão³⁵.

³² Antoni María Alcover, “Que’s el nostre regionalisme”, in Aa. Vv., *Conferencias sobre regionalisme*, Palma, Estampa d’en Francesch Soler, 1909, p. 10.

³³ Salemi, “Natura giuridica della regione”, in *Il diritto pubblico della regione siciliana*, 1949, p. 52.

³⁴ Jacques Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris, Dalloz, 1985, p. 130.

³⁵ A natureza, as preocupações, as reivindicações e a capacidade de intervenção das regiões desfrutando de uma autonomia política forte, casos dos Länder alemães, das comunidades autónomas belgas e espanholas, das regiões autónomas belgas, italianas, portuguesas, dinamarquesas e finlandesas, por exemplo, são marcadamente diferentes daquelas que caracterizam as regiões que não conhecem qualquer autonomia política, sendo tão só entidades descentralizadas a nível administrativo ou económico, casos das regiões gregas, inglesas, irlandesas e francesas (do continente). Ou então, entre nós, considere-se a diferença entre as

Tal amplitude do fenómeno regional e do regionalismo na Europa não constitui obstáculo intransponível à introdução de alguma ordem e sistematização na sua compreensão. Para o efeito podemos organizar o regionalismo, enquanto ideologia de organização política, em três grandes vectores ou blocos: o primeiro, que se enquadra mais no âmbito da regionalização do que do regionalismo propriamente dito, e que aponta para regiões entendidas como entidades ancilares dos órgãos centrais de poder do Estado, criadas por eles para a potenciação da administração e do desenvolvimento económico; o segundo, de inspiração proto-nacionalista, anti-estatal, federalista e universalista; e o terceiro reformista, autonomista e de afirmação estatal.

Já de seguida, então, parte-se para uma abordagem do fenómeno da regionalização: da organização do Estado em unidades criadas para o seu serviço e para a implementação, ao nível local, das políticas por ele definidas no centro. A regionalização é um processo através do qual o Estado cria no seu seio entidades novas cujas fronteiras, orgânica interna, e competências são por ele definidas, para, através delas, melhor exercer a sua acção sobre a sociedade.

Em contraposição à regionalização segue-se uma apresentação do regionalismo, entendido como movimento de reivindicação social e como ideologia para uma nova organização do poder no seio do Estado. Num primeiro momento proceder-se-á à caracterização da vertente radical do regionalismo: a vertente do regionalismo federalista, em que as regiões se apresentam como unidades naturais que se impõem sobre a vontade do Estado (porque independentes dela), e até mesmo como alternativa ao Estado que se propõem substituir. E, em jeito de síntese, a terceira parte deste capítulo trata do regionalismo, em sentido estrito, entendido como ideologia política reformista, alternativa, quer à perspectiva da regionalização (que apresenta as regiões como

regiões autónomas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, e as regiões plano do continente português, e as subsequentes diferenças de inserção, e de capacidade de intervenção, reivindicação e participação nas estruturas da União Europeia e do Conselho da Europa.

agentes subalternos dos órgãos de poder central do Estado), quer à perspectiva do regionalismo federalista (em que se procede à rejeição do Estado e à sua substituição pelas regiões e pelas federações de regiões: perspectiva europeia e planetária).

3 — O regionalismo funcional e a descentralização. As regiões dos Estados

Num momento original, a regionalização surge a par com a descentralização e insere-se, com naturalidade, no ideário liberal, decorrendo mesmo dos seus princípios fundamentais mais marcantes.

No quadro do paradigma liberal, a sociedade civil³⁶ surge artificialmente, como construção dos homens. O político impõe-se como o domínio de definição e de implementação do conjunto de regras e de normas que, num momento inicial, criam, e, nos momentos seguintes, regulamentam a convivência social. E, para além disso, esse conjunto de regras e de normas que estigmatizam a transição do estado original, ou de natureza, para o estado civil e político, explica-se e legitima-se pelas oportunidades e pelas condições que fornece aos membros da comunidade, assim constituída, de colmatar as lacunas e as deficiências do estado anterior e, portanto, de agir em segurança, e em liberdade — tanto quanto possível. O estado civil e político do liberalismo não surge, pois, à imagem hobbesiana, na negação perfeita do estado de natureza; pelo contrário, constroi-se para fazer face às deficiências de que enferma o estado natural do homem, e para melhor se poder assegurar os direitos e as liberdades naturais de cada um.

Ao considerarmos a filosofia política lockiana, ponto de referência obrigatório da perspectiva liberal, deparamos com um estado de natureza que não

³⁶ No contexto em que, aqui, nos inserimos, a sociedade civil contrapõe-se, não às sociedades militar, ou religiosa, mas sim à sociedade natural, aquela que existia num estado de natureza, pré-civil, portanto.

evoca, à maneira hobbesiana, um quadro horripilante de guerra contínua de todos contra todos, nem um quadro pacífico e jovial, à maneira de Rousseau, de liberdade e de harmonia idílica. Não se apresenta, portanto, como uma condição a que urja escapar rapidamente e a todo o custo — devendo, para o efeito, proceder-se à alienação integral de todos os direitos naturais dos membros do corpo social em favor de um único poder novo. Com o contrato social não se pretende constituir um único poder novo, criado para receber a totalidade dos poderes naturais de cada um dos membros da sociedade; um poder total, absoluto, soberano, capaz de garantir a fuga e a inviabilidade de qualquer eventual retorno ao terrível estado de natureza de guerra total e constante de todos contra todos. E, por outro lado, o estado natural dos homens tão pouco representa, para a perspectiva liberal, um modelo que deva nortear a organização política do Estado civil. Não é para melhor assegurar o respeito das liberdades naturais do estado pré-civil, através, simultaneamente, da sua transposição integral para a prática positiva e do seu sancionamento coercivo pela força colectiva da vontade geral da comunidade, que, no paradigma liberal, se procede à transição do estado natural para o civil.

Por um lado, o paradigma hobbesiano assenta sobre o princípio de que a comunidade política surge pela alienação da integralidade dos direitos e das liberdades naturais de cada um, os quais são recolhidos e concentrados no *grande leviatã*, o soberano. Razão pela qual, no estado civil e político, as pessoas se encontram todas igualmente destituídas de quaisquer direitos — a não ser aqueles que o soberano nelas houver por bem delegar, e enquanto houver por bem fazê-lo. Em sentido contrário, na perspectiva de Rousseau, a transição do estado natural para o estado civil e político não acarreta qualquer alienação de direitos naturais em favor de terceiros. Pelo contrário, é exactamente para a garantia integral desses mesmos direitos e liberdades naturais que essa transição se opera.

Ora, ocupando uma posição intermédia, o paradigma lockiano, e liberal em geral, rejeita os extremismos de ambos, e preconiza que na passagem do estado natural para o civil e político se observe, ao mesmo tempo, a transferência de alguns direitos e liberdades naturais dos homens para a sociedade então criada³⁷ e que as pessoas mantenham um núcleo de privacidade e de direitos, naturais e inalienáveis. Por um lado, procede-se à transferência para os mecanismos de regulamentação política da sociedade daqueles poderes e direitos necessários para a realização concreta dos fins específicos que ditaram a passagem do estado de natureza para o estado civil e político. Ou seja, é preciso colmatar a insegurança, a imprevisibilidade e a falta de objectividade específicas daquela condição em que cada um é o seu próprio, e único, juiz e defensor, moral, jurídica e fisicamente; em que não há um sistema de direito positivo, estabelecido por consenso dos membros e devidamente conhecido, nem existem juízes imparciais para a aplicação de um sistema de direito, nem um poder objectivo capaz de executar coercivamente as interpretações e decisões vinculativas emitidas. E, por outro lado, todas as liberdades naturais cuja salvaguarda e usufruto, em segurança, se encontraram na base do próprio contrato social, não são, nem podiam ser, alienáveis, permanecem com as pessoas, que as trazem consigo na transição do estado de natureza para o estado civil e político. De entre tais direitos e liberdades naturais que acompanham a pessoa desde o estado de natureza, sobressaem, na linguagem do próprio John Locke, a “preservação das suas vidas, liberdades e haveres (*possessions*), que chamo pelo nome geral de propriedade”³⁸.

Ora, no contexto que aqui nos ocupa, mais do que identificar exaustivamente cada um destes direitos e liberdades naturais, importa sublinhar

³⁷ Como, por exemplo, o direito de julgar as causas próprias e de executar os respectivos julgamentos.

³⁸ John Locke, *Second Treatise of Government*, Indianapolis, Hackett, Publishing Company, Inc., 1980, p. 66.

que a cada pessoa corresponde um núcleo de privacidade que se encontra para além da capacidade de intervenção do Estado. Não obstante as suas evidentes capacidades de definição e de distribuição do poder, e de auto-organização, nem sequer a comunidade política soberana pode penetrar em tal núcleo privativo de direitos e de liberdades naturais e originárias da condição pré-política do homem³⁹ — nem, muito menos, alterar a sua composição, ou interferir de qualquer modo com os seus exercício e garantia.

Quer isto dizer que, no âmbito do paradigma liberal moderno, na transição do estado de natureza para o estado civil e político, o contrato social consagra a existência de dois grandes níveis distintos e separados por barreiras impenetráveis e intransponíveis: um nível que se reporta ao domínio público, comum, e um outro nível que abarca a pluralidade de domínios privativos de cada pessoa, de cada membro da comunidade. Isto significa ainda que o primeiro destes dois grandes níveis surge precisa e concretamente para o serviço do segundo. O poder político surge com uma função específica: instituir o ordenamento e assegurar as condições públicas que permitam a cada membro da comunidade manter inviolável o seu núcleo de privacidade e dispor, em plena liberdade, dos seus direitos e liberdades naturais, sem obstáculos ou impedimentos do exterior, nem apropriações ou distribuições impostas pelo Estado, a não ser aquelas estritamente necessárias para a garantia das funções específicas do poder político. Por isso é que deste enquadramento liberal decorre um tipo de ordenamento político e um tipo de Estado a que corresponde um leque de actividades reduzido ao mínimo indispensável. Por outro lado, contudo, corresponde-lhe, simultaneamente, um ordenamento político que detém poder suficiente para assegurar o desempenho, sem falhas, dessa sua actividade, restrita, mas de primordial importância, de definição e de garantia da ordem, da segurança e da propriedade. É o quadro geral

³⁹ E, por isso mesmo, anteriores ao próprio Estado soberano, daí que funcionem como barreiras delimitadoras intransponíveis da sua capacidade de intervenção.

do Estado mínimo, mas que é também forte; do Estado que deixa às pessoas que integra a maior amplitude possível para o exercício das suas liberdades e dos seus direitos naturais, mas que detém um grau de poder tal que lhe permite garantir coercivamente a ordem e a segurança internas e externas, indispensáveis para o usufruto e para o exercício desses mesmos direitos e liberdades naturais que constituem a esfera de privacidade específica de cada pessoa⁴⁰.

Significa isto ainda que, contrariamente ao postulado pelo discurso ortodoxo de soberania, o Estado não é o único detentor de poder, reunindo em si mesmo a integralidade dos direitos e dos poderes localizados no seio das suas fronteiras territoriais, impermeáveis e impenetráveis; que as pessoas não são por ele criadas; e, por fim, que nem todos os direitos dos seus membros são concessão sua. Pelo contrário, as pessoas preexistem ao Estado. E são as pessoas que, para o constituir como instrumento para o seu serviço, lhes cedem alguns dos seus poderes e direitos naturais, reservando para si próprias todos os demais — emprestam ao Estado aqueles poderes que lhe são estritamente necessários para a constituição e para a garantia de um quadro de estruturação política da sociedade que permita a cada um dispor da sua esfera privativa de direitos e de liberdades.

Em causa está, então, a garantia da existência separada de entidades de dois níveis distintos: o nível do Estado propriamente dito, identificado com a respectiva panóplia de órgãos centrais de poder, por um lado, e o nível das pessoas que o compõem, por outro. E, para além disso, o paradigma liberal assenta ainda sobre a perspectiva de que tanto ao Estado como às pessoas correspondem um âmbito e um tipo de actividade privativos e que só a cada um

⁴⁰ Para a apresentação clássica deste paradigma, cf. John Locke. *op. cit.*; para a sua defesa na contemporaneidade cf., por todos, Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Basil Blackwell, 1974, e Friedrich von Hayek, *The Constitution of Liberty*, London, Routledge & Kegan Paul, 1960, *The Road to Freedom*, London, Routledge & Kegan Paul, 1976, e *Law, Legislation and Liberty*, London, Routledge & Kegan Paul, 1982, especialmente o vol. 3.

eles deve cumprir, o qual, por isso mesmo, se situa para além da capacidade de intervenção do outro.

É a clivagem entre o geral e o particular, ou especificamente parcelar, o público e o privado. É ainda a consignação ao Estado, e só a ele, de tudo aquilo que, não interessando apenas a uma ou a algumas das pessoas que o integram, se reportar ao interesse comum da generalidade dos seus membros e, por isso mesmo, integrar o conjunto daquelas tarefas que são estruturantes e potenciadoras da vida social ordenada e em segurança. Mas é igualmente a consagração de que em tudo o mais, isto é, em tudo aquilo que não for do interesse exclusivamente geral da comunidade estatal, no seu todo, deve então imperar a vontade livre e autónoma das pessoas que são afectadas ou que possuem tais interesses específicos — os quais constituem, então, como que núcleos de competências privativas, separadas e fora do alcance do Estado.

O âmbito da soberania deixa, portanto, de ser integralmente abrangente, total e absoluto. Introduce-se a separação e a compartimentação em esferas estanques, impermeáveis e impenetráveis, entre o político, propriamente dito, o geral e público, por um lado, e, por outro, o social entendido em sentido lato como reportando-se ao particular, ao privado, e englobando os domínios recreativo, cultural, administrativo, económico, etc. É assim que, enquanto tipo específico de poder político que, na modernidade, imprime forma concreta ao Estado, no âmbito desta tradição liberal, a soberania testemunha a delimitação e a concentração do seu âmbito de actuação, na garantia do exercício de tarefas específicas e muito precisas⁴¹.

O Estado, e a soberania, deparam-se, portanto, com esferas de privacidade dos seus elementos constituintes nas quais não lhes é legítimo penetrar, mas que, pelo contrário, é sua função garantir e potenciar. E tudo isto por direito natural,

⁴¹ Fundamentalmente, a garantia da ordem e da segurança, internas e externas, e a definição e salvaguarda coerciva do quadro mínimo de organização e de convivência social.

logo, perfeitamente inalterável, uma vez que se situa para além da capacidade de intervenção de qualquer legislador positivo. É assim que, na melhor tradição liberal, Alexis de Tocqueville distingue e separa o domínio do político, entendido como reportando-se ao interesse geral da comunidade no seu todo, do domínio administrativo, entendido como o âmbito dos interesses específicos e privativos das pessoas e das entidades locais. E, em face desta clivagem radical que estabelece entre ambos, para a boa organização política do Estado, preconiza a “máxima centralização política” e a “máxima descentralização administrativa”⁴².

Ora, a intuição de base dos movimentos regionalistas, regionalizadores e descentralizadores europeus⁴³ tem vindo a ser, desde o século passado, que o direito natural reserva uma esfera de privacidade⁴⁴ — tanto às pessoas singulares como às pessoas colectivas que se constituam⁴⁵. O princípio inspirador da

⁴² Cf. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1945, particularmente as pp. 89-101.

⁴³ É este o caso particularmente em França, em Itália e em Portugal. Em Espanha, a matriz regionalista é substancialmente distinta, uma vez que tem vindo a ser conduzida pela pujança reivindicativa dos nacionalismos, particularmente o catalão e o basco, e, em muito menor grau, o galego e o andaluz também. Para além disso, em Espanha, o regionalismo tem tendência para assentar simultânea ou alternadamente sobre uma matriz federalista — sobretudo na Catalunha —, e saudosista das liberdades e dos foros antigos — particularmente no País Basco. A bibliografia sobre estas temáticas é riquíssima e praticamente interminável, apesar de, em regra, adoptar uma metodologia de estudo de caso e parcelar. Cf., por todos, Alexis de Tocqueville, *op. cit.*; Luigi Gioenco, *L'ordinamento regionale*, Roma, Jandi Sapi Editore, 1973; Donatello Serrani, ed., *La via italiana alle regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1972; Ada Ferrari, *op. cit.*; Amparo Rubiales Torrejón, *La región: historia y actualidad*, Sevilla, Instituto Garcia Oviedo, Universidad de Sevilla, 1973; Adolpho Hernandez Lafuente, *Autonomia e integración en la Segunda Republica*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1980; Carlos Pacheco Amaral, *Roots of Azorean Identity and Autonomy*, conferência apresentada no colóquio internacional “An Island Living”, do Institut of Island Studies da Universidade de Prince Edward Island, Canada, no prelo; e os textos e projectos de lei recolhidos em José Guilherme Reis Leite, *A autonomia dos Açores na legislação portuguesa. 1893 — 1947*, Horta, Assembleia Regional dos Açores, 1987.

⁴⁴ Uma esfera de direitos e de liberdades trazidos do estado de natureza e reservados, por ocasião do pacto social, para o usufruto privativo dos seus detentores, exclusivo, e sem interferências do exterior, *maxime* do Estado.

⁴⁵ Sejam estas pessoas colectivas pessoais, como a família, civis, como o município e a região, ou funcionais, como as comunidades culturais, recreativas, sócio-profissionais, etc.

regionalização e da descentralização é a recusa do modelo de soberania do Estado absoluto, de Hobbes, ou de Rousseau, centralizado, unitário e jacobino; e a sua substituição por um outro, novo, em que o próprio conceito de soberania surge limitado e confrontado com esferas nas quais ao seu poder não é legítimo penetrar⁴⁶. Nestes termos, as regiões a instituir⁴⁷, ou, melhor, a reconhecer⁴⁸, assumem uma origem e uma natureza jusnaturalista.

Por um lado, na sua essência, as regiões ultrapassam a condição de meras criações artificiais do Estado, de cuja vontade dependeriam, quer no que diz respeito ao âmbito de actuação que lhes cumpre, quer mesmo para a sua própria existência. Tal como as pessoas individuais preexistem ao Estado, que não as cria mas apenas as reconhece e ampara, também as regiões não são criação ou fruto da vontade do Estado, constituindo, antes, os seus “centros de força moral”, “subdivisões efectivas” e “membros naturais” — conforme se lê no projecto que o Ministro Farini submeteu ao Conselho de Estado na Itália, com vista à organização regional daquele país na sequência, imediata, da sua unificação no

⁴⁶ Até mesmo por receio dos perigos inerentes à democratização de um tal poder absoluto. Havia, neste contexto, que introduzir barreiras e limites reais, efectivos e intransponíveis ao poder soberano — que mais não fosse a fim de assegurar que, na eventualidade das massas poderem vir a assumir o controlo do Estado, jamais a soberania pudesse vir a ser utilizada, democraticamente, por exemplo, para o derrube da ordem social estabelecida, e para a sua substituição por uma sociedade igualitária, ou para, de qualquer outro modo, cercear os privilégios das classes dirigentes. Na sua base, as políticas de delimitação do poder soberano do Estado nada têm de democráticas, aliás, tal como as políticas de reivindicação dos direitos do homem, foram introduzidas no século passado como instrumento de intervenção colonial, ou proto-colonial, de algumas potências europeias sobre outros Estados. Cf., a este nível, a interessantíssima jurisprudência do caso Dom Pacífico em que os direitos do homem são apresentados, e sancionados, como pretexto para uma intervenção de tipo colonialista da Grã-Bretanha na Grécia.

⁴⁷ No caso da regionalização, em que as regiões são criação positiva do Estado.

⁴⁸ No caso do regionalismo, propriamente dito, em que, mais do que criar artificialmente algo que não existe, o Estado reconhece e cede o seu poder às regiões, entendidas como as unidades concretas que o constituem. Cf. a secção 2.4, infra.

século passado⁴⁹. Em Itália é aos primeiros dois Ministros do novo Reino unificado que se deve a apresentação inicial de uma proposta positiva de organização regional e descentralizada, a qual, na sua essência, constitui um “produto clássico da ideologia liberal”⁵⁰.

⁴⁹ Para uma boa apresentação do projecto inicial de regionalização do Estado italiano apresentado pelos Ministros Minghetti e Farini, e, bem assim, das razões do seu falhanço, que ditou a demissão sucessiva de ambos, veja-se a bibliografia italiana acima identificada.

⁵⁰ A caracterização é de Giuseppe Volpe, *Autonomia locale e garantismo, la separazione delle competenze tra Stato e regione*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 57.

3.1 — Regionalização. A matriz liberal

Profundamente impregnada dos valores liberais, a nova ideologia regionalista e descentralizadora apenas pretende “restaurar nas alteradas condições dos tempos modernos a liberdade antiga”⁵¹. É só através da imposição de limites reais à soberania que se pode ultrapassar o individualismo atomístico e racionalista da modernidade, e garantir a verdadeira liberdade pessoal — uma liberdade não já meramente formal, racional e abstracta, que mais não é do que a igual sujeição de todos e em tudo à vontade soberana do Estado, mas sim uma autêntica liberdade real, de acção, em todos aqueles domínios que não se reportarem ao âmbito do enquadramento político, da estrutura e da convivência social. Ora, esta liberdade de acção pessoal não é passível de ser exercida, vivida, por entidades abstractas, mas apenas por pessoas situadas e pela multiplicidade material de comunidades de origem natural e em cujo contexto os homens inserem as suas vidas, imprimindo-lhes um significado real. E é igualmente neste contexto que para os regionalistas do século passado, profundamente imbuídos do ideário liberal, a regionalização assenta sobre as características específicas da própria “natureza social” do homem, e encontra o seu fundamento nos “factos imutáveis da natureza”⁵². E, facto imodificável e fundamental da natureza é que, conforme citam ainda, “a communa, como a família, existiu antes do Estado; não

⁵¹ *Ibid.*, p. 59.

⁵² Cf. o relatório e as propostas da subcomissão autonómica do Distrito de Ponta Delgada, de 1893, e a Proposta de lei de organização administrativa dos Açores apresentada ao Parlamento naquele mesmo ano. In José Guilherme Reis Leite, *op. cit.*, pp. 21 e 77, respectivamente.

a creou a política, encontrou-a”⁵³. Os laços afectivos que unem as pessoas em famílias são tão naturais como os laços civis que as reúnem em municípios e em regiões. Nesta acepção, a família mais não é do que “a continuação da pessoa individual” e âmbito natural fora do qual até mesmo a vida humana mais rudimentar é perfeitamente inviável. De igual modo, “o município é o prolongamento da família”⁵⁴, a região é o prolongamento do município, e o Estado é-o da região. Tudo isto numa linha de complexificação e de congregação orgânica de unidades de direito natural; em cujo contexto a unidade mais abrangente não decorre da negação ou da desintegração das menos abrangentes numa união superior, mas sim da sua afirmação e consagração, em parceria, ao lado das demais. Em resumo, sobressai que a existência da comuna, do município e da região é anterior ao Estado — tal como a das pessoas individuais e das famílias, aliás. Estas unidades naturais não se desintegraram no momento da constituição do Estado; pelo contrário, foram incorporadas nele, mas mantendo toda a sua identidade e natureza, a que correspondem então uma série de direitos e de liberdades naturais, privativos e inalienáveis. Por isso é que a comuna, o município e a região se apresentam como autênticas unidades constitutivas do Estado⁵⁵.

Por outro lado, no quadro do paradigma regionalizador, descentralizador e liberal que tem vindo a ser apresentado, a relação entre estas unidades constituintes e o Estado na sua globalidade, entendido enquanto unidade compósita superior, é, *grosso modo*, decalcada da relação entre o indivíduo e o

⁵³ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁴ *Ibid.*, loc. cit.

⁵⁵ A comuna, o município e a região apresentam-se, então, como as “mónadas” do Estado, os “agrupamentos naturais da nação”, as “células do organismo do Estado”, conforme argumentavam os publicistas autonomistas açorianos, citando Maurice Block, Benjamin Constant, Royerd-Collard, Lavelleye, Alexis de Tocqueville ..., Cf. *ibid.*, especialmente os projectos recolhidos nas pp. 15 a 90.

Estado. Portanto, do mesmo modo que à pessoa individual se faz corresponder uma esfera privativa de liberdades e de direitos, perfeitamente invioláveis e inalienáveis, porque naturais⁵⁶, também a cada uma destas unidades constitutivas do Estado — e sobretudo aos municípios e às regiões enquanto unidades civis, por excelência — cumprirá, então, a sua respectiva esfera separada e privativa de direitos e de liberdades naturais e o seu âmbito próprio de actuação, isento de intervenções do exterior.

É a limitação efectiva do poder soberano do Estado pelos direitos e liberdades naturais inerentes às pessoas e às comunidades em que estas naturalmente se integram. Aos órgãos centrais de poder do Estado não é legítimo concentrar em si mesmos um poderio total e absoluto — negando a existência natural a todas e quaisquer outras entidades e mantendo que tudo e todos os que se encontram no seu seio dele derivam, por ele foram criados, e a ele se encontram integralmente sujeitos. “Há uma parte da existência humana [na argumentação de Benjamin Constant, cuja autoridade os regionalistas franceses, italianos e portugueses do último século tanto gostavam de invocar] que, por natureza, permanece individual e independente e que se encontra por direito fora de qualquer competência social. A soberania existe apenas de maneira limitada e relativa”⁵⁷. Por isso é que sobre essa parte da vida e da actividade das pessoas o “governo e a sociedade se devem abster de pronunciar-se e deixar os indivíduos perfeitamente livres”⁵⁸. E, por fim, conforme já dissemos, tal como às pessoas individuais, também às pessoas colectivas — muito particularmente aos municípios e às regiões — corresponde uma esfera de privacidade, de direitos e

⁵⁶ É este o caso, paradigmaticamente, dos direitos à propriedade, ao livre exercício de actividade económica, das liberdades individuais de pensamento, de expressão, de associação e de culto.

⁵⁷ Benjamin Constant, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements*, Genève, Droz, 1980, p. 49.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 58.

de liberdades próprios e inalienáveis, e todo um âmbito de actividades e de funções, na prossecução e na gestão das suas vidas próprias e dos seus interesses específicos, na qual não é legítima qualquer interferência por parte do Estado. Pelo contrário, o poder político deve abster-se de qualquer tentação que, para o efeito, eventualmente o empurre.

Os municípios e as regiões são entendidos como unidades naturais e assimilados às pessoas. Corresponde-lhes, portanto, um poder de algum modo paralelo ao núcleo de direitos e de liberdades naturais dos indivíduos.

Procede-se, então, num primeiro momento, à consagração, por direito próprio⁵⁹, de três grandes níveis de unidades políticas: o nível pessoal, que se reporta às pessoas entendidas individual e pessoalmente, o nível civil do poder local, compreendendo os municípios e as regiões, e, por último, o nível do Estado, em sentido estrito, e que se reporta aos órgãos centrais de poder⁶⁰. Num segundo momento, trata-se de proceder a uma divisão radical e absoluta de tarefas por entre cada um destes três níveis, entendendo-os isolada e separadamente — atribuindo-se a cada um deles aquelas tarefas que mais adequadamente correspondem à sua natureza própria e aos seus interesses específicos. Cada um destes níveis deverá, portanto, possuir um conjunto específico de tarefas privativas que a ele e só a ele deverá competir — e nenhum deles deverá, igualmente, interferir no livre exercício das tarefas privativas dos restantes, nem tão pouco permitir que algum deles se venha a imiscuir nas suas.

É assim que, num momento inicial, o paradigma regionalizador de organização do poder radica numa concepção liberal, orgânica, complexa e pluralista da sociedade e do Estado, em contraposição à concepção moderna, hobbesiana, ou à rousseauniana e jacobina, unitária, homogénea e simples. O

⁵⁹ Isto é, por direito natural.

⁶⁰ Os órgãos de soberania, como é habitual chamar-lhes no nosso país.

paradigma regional propõe-se substituir os cidadãos dos modernos⁶¹ por cidadãos concretos, situados, e pelas unidades materiais em cujo contexto se inserem e imprimem significado às suas vidas. Neste contexto a liberdade é aferida pela razão em que os homens e as unidades sociais, civis e políticas, dispõem de uma esfera de privacidade no âmbito da qual são livres de dispor, de decidir, de viver, sem interferências, nem controlos. A concentração integral do poder na figura do soberano, ou nos seus órgãos, cede o lugar a uma divisão do trabalho e a uma partilha de poderes, de acordo ou nos termos de critérios de direito natural: os critérios estruturantes e enformadores da própria regionalização.

Atente-se, neste contexto, ao poder e ao alcance do argumento de Alexis de Tocqueville. O ponto de partida é a existência, por direito natural, dos municípios⁶², a qual se fundamenta em razões de duas grandes ordens. Que o município existe por direito natural, prova-o o facto de ser “uma associação tão perfeitamente natural que, onde quer que se reúna um conjunto de homens, parece mesmo constituir-se espontaneamente”; e, por outro lado, “a sua existência em todas as nações” é, igualmente, prova evidente deste seu carácter natural⁶³. O município possui, pois, uma essência jusnaturalista e é uma extensão natural da própria pessoa. Como tal, e uma vez que no fundamento e na legitimação do poder político se encontra o princípio geral da “soberania popular”, também o município, à imagem da própria pessoa, não pode deixar de usufruir de um núcleo de competências privativas — exactamente em função e para o cumprimento dos seus interesses específicos decorrentes da sua natureza jusnaturalista. Ora, a tradução mais paradigmática para a prática concreta do princípio da “soberania popular” é aquela expressa pelo aforismo norteador de

⁶¹ Entendidos atomística e racionalmente, todos perfeitamente iguais entre si porque igual e integralmente sujeitos ao poder soberano do Estado.

⁶² E, por alargamento, das regiões também — para além das pessoas individuais, claro.

⁶³ Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 62.

toda a organização política e da distribuição e exercício do poder, nos termos do qual “cada um constitui o melhor e único juiz dos seus interesses privados próprios, e, [...] a sociedade não detém qualquer direito de controlar as acções de um homem, excepto quando são prejudiciais para o bem comum ou o bem comum exige o seu auxílio”⁶⁴.

Tal como à essência natural e original das pessoas corresponde o atributo de “soberania popular”, também ao alargamento ao município dessa mesma essência natural e originária tem de corresponder, como corolário, uma idêntica extensão desse mesmo atributo primordial. Para a estruturação política da sociedade, lado a lado com o nível moderno do Estado, adicionam-se outros dois grandes níveis político-organizacionais: o nível individual da personalidade e o nível autárquico dos municípios e das regiões.

Ao solipsismo moderno do nível geral do Estado, entendido como comunidade global, substitui-se um pluralismo e uma complexidade estrutural. De única entidade originária, o Estado passa a contar com outros dois tipos, igualmente naturais e originários, de entidades civis: as pessoas e as autarquias. Mais do que isso, de entidade originária de todas as demais — as quais, por isso mesmo, tendo sido por ele criadas, se encontram numa posição de subordinação estrita e integral ao seu poder⁶⁵ —, o Estado passa a entidade racionalmente originada, decorrente das insuficiências e das necessidades dos outros dois níveis anteriores, para o serviço dos quais é instituído. Daí que, por fim, de raiz, fonte e

⁶⁴ *Ibid.*, p. 67. Trata-se, aliás, de uma concepção comum ao paradigma liberal, em geral, a qual, como se viu, nem sempre é invocada por princípios democráticos, chegando mesmo a integrar e a alicerçar perspectivas claramente antidemocráticas alimentadas por receios profundos das consequências da universalização do sufrágio e do exercício do poder por parte das massas sobre o ordenamento social estabelecido.

⁶⁵ Um poder soberano, sem limites, nem igual, no seu seio, ou superior, no exterior — o que equipara o Estado que o detém a um mítico grande leviatã, a um deus mortal, com poder total e absoluto sobre tudo e sobre todos. Cf. a discussão do paradigma moderno do Estado e da soberania apresentada no capítulo anterior.

depósito de todo o poder. o Estado se veja forçado a reconhecer, ao seu lado, outros poderes, originários. É forçado a partilhar com eles o poder que a modernidade lhe havia atribuído, na totalidade, e a atribuir a cada uma das entidades menores em que se decompõe a responsabilidade, em regime de exclusividade, pela administração dos seus interesses próprios e privativos. É assim que, no elogio que apresenta dos Estados Unidos, e da Nova Inglaterra, em particular, Tocqueville argumenta mesmo que “o município [...] é soberano em tudo aquilo que apenas a ele diz respeito, e sujeito ao Estado em tudo o mais [...] A independência municipal [...] é portanto uma consequência natural deste princípio da soberania popular [...] A vida política tem a sua origem nos municípios [...] Em geral, os municípios encontram-se subordinados ao Estado apenas naqueles interesses que apelido de *sociais* por serem comuns a todos os outros”⁶⁶.

Encontramo-nos, pois, perante uma perspectiva supletiva e derivada do Estado — alternativa à perspectiva moderna, globalista e absolutista. Nela o Estado não se apresenta como uma instituição que detenha um valor em si, e que seja instrumento de valoração das demais comunidades que integra; pelo contrário, o seu valor decorre do cumprimento das funções de garante da integridade e de suplência das lacunas e das necessidades das pessoas e das comunidades sociais de base — para o serviço das quais foi desenvolvido, e no serviço das quais o poder que detém e que exerce se fundamenta e se legitima.

O Estado não cria as pessoas, nem as instituições intermédias, em geral; assume-as e serve-as. “Para os seus membros o Estado é [na caracterização liberal de T. H. Green] a sociedade de sociedades”⁶⁷. Por um lado, não é criador dos direitos, das liberdades ou dos poderes das pessoas e das sociedades que

⁶⁶ Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, vol. I, pp. 66-68. Itálico no original.

⁶⁷ Thomas Hill Green, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, London, Longmans, 1950, p. 146.

engloba — reconhece-os e pressupõe-os. E, por outro lado, constitui mesmo a “forma que a sociedade assume para a sua manutenção”⁶⁸. Não se substitui às pessoas e às instituições intermédias⁶⁹; nem estas continuam a existir em si ou por si próprias, fora do quadro estatal, integrador e ordenador⁷⁰. Pelo contrário, todas têm um lugar no seio do Estado que, para a defesa e a garantia dos direitos e das liberdades inerentes a cada uma delas, as chama a si, fazendo-as integrar a sua própria estrutura essencial, enquanto seus “membros orgânicos”⁷¹.

O Estado apresenta-se, então, como uma associação paradigmaticamente teleológica; vale pela sua capacidade de executar positivamente as tarefas inerentes à sua finalidade específica: garantir a liberdade sobre a qual deve assentar toda a vida social. Não uma liberdade racional e abstracta da modernidade, de igual sujeição integral ao poder único, total e absoluto do Estado, mas uma liberdade material e concreta das pessoas situadas e da pluralidade de comunidades em cujo contexto inserem as suas vidas. A liberdade, os direitos e os interesses das pessoas enquanto pais ou filhos, professores ou estudantes, gestores ou operários, agricultores ou industriais, católicos ou agnósticos, sindicalistas ou patrões, corvinos ou madrilenos, algarvios ou sardos, etc., etc. — e, bem assim, as liberdades, os direitos e os interesses privativos de cada uma destas comunidades, desde a família até à região⁷².

⁶⁸ *Ibid.*, p. 144.

⁶⁹ Decorrendo da desintegração de cada uma delas e da concentração em si mesmo de todos os direitos e poderes que lhes cumpriam, conforme pretende argumentar o paradigma moderno, soberano, jacobino. Cf. o capítulo I, supra.

⁷⁰ Como se pretende no argumento anarquista.

⁷¹ *Ibid.*, p. 146.

⁷² Neste sentido, cf., por todos, as perspectivas apresentadas por T. H. Green, *op. cit.*, especialmente pp. 142-153, e Norberto Bobbio, *O futuro da democracia*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1988.

Em vez de força opressora, desintegradora e absorvente, concentrando em si todos os direitos e todas as liberdades individuais e comunitárias, o Estado emerge então como uma simbiose orgânica e “gradação de autoridades” que vão desde a pessoa individual até à região, passando pelo bairro e pelo município. Cada uma delas detém uma série de direitos naturais, que, no âmbito restrito dos seus interesses próprios, as transformam em outras tantas “pequenas repúblicas”⁷³. O Estado, propriamente dito, mais não é, então, do que o conjunto orgânico, “a soma de todas estas repúblicas puras e elementares”⁷⁴. No seu conjunto é uma entidade demasiado ampla e complexa para que nela o poder se encontre concentrado numa só pessoa ou num só conjunto de órgãos. Torna-se portanto necessário proceder, por um lado, ao reconhecimento da complexidade natural de que se compõe, e, por outro, a uma divisão real e racional do poder por entre cada uma das suas unidades constituintes.

Parte-se do princípio fundamental da autonomia da pessoa e, por extensão, das comunidades que, para o seu serviço, se constituem. E afirma-se que cada pessoa possui uma esfera de privacidade e de interesses específicos que se traduzem num elenco de direitos inalienáveis, inerentes à própria personalidade. Num segundo momento, projecta-se este princípio pessoal para cada uma das comunidades que se constituem supletivamente à pessoa: a família, o município, a região, e as unidades intermédias, em geral. Por isso é que, num terceiro momento, se postula que “cada homem, e cada corpo de homens na terra, possui o direito ao autogoverno. Recebem-no com o seu ser das mãos da natureza”⁷⁵. Quer a pessoa, quer o município, quer a região possuem o direito de exercício

⁷³ Na expressão de Thomas Jefferson, *vide* carta endereçada a Joseph Cabell, Monticello, Fevereiro de 1816 e a John Cartwright, Monticello, Junho de 1824, in *The Political Writings of Thomas Jefferson, representative selections*, edição e introdução de Edward Dumbauld, New York, The Liberal Arts Press, 1956, pp. 99 e 101, respectivamente.

⁷⁴ Carta a Samuel Kercheval, Monticello, Setembro de 1816, *ibid.*, p. 97.

⁷⁵ Parecer Executivo de Julho de 1790, *ibid.*, p. 83.

directo do poder em todos aqueles domínios que integram o seu interesse específico e directo e para o qual se julgarem aptos e competentes⁷⁶. O princípio basilar de organização política é aquele nos termos do qual se procede a uma distribuição supletiva do poder por entre cada uma das unidades constituintes do Estado, enquanto totalidade: pessoas individuais, unidades intermédias e, o Estado, enquanto unidade central, integradora e globalizante.

Em causa está uma concepção do Estado que assenta sobre uma distribuição efectiva do poder no seu seio por entre as respectivas unidades constituintes, pessoais e corporativas. Estas distribuição e partilha do poder operam-se a partir da base. Cada uma das unidades que integram o Estado é entendida como sendo verdadeiramente independente das demais naquilo que se refere aos seus direitos e liberdades naturais, isto é, em tudo aquilo que se situa dentro de si própria e, por conseguinte, se insere no quadro da esfera dos seus interesses específicos e privativos. À entidade superior apenas cumpre, portanto, aquilo que ultrapassar o âmbito de privacidade e de interesse específico das comunidades inferiores — começando pela pessoa —, e aquelas matérias que estas não se sentirem devidamente habilitadas ou capazes de, por si só, tratarem adequada e eficazmente. Para o nível geral do Estado resta, então, aquela parcela superior de poder, paradigmaticamente político, através da qual cumpre o seu “verdadeiro fim”, garantindo e potenciando a segurança, os direitos naturais e a vivência livre da pessoa e das unidades intermédias, “sustendo” e “harmonizando” as relações sociais interpessoais e intracomunitárias nas suas manifestações e confrontos materiais, suprimindo supletivamente as lacunas e as necessidades manifestadas, quer pelas pessoas, quer pelas comunidades inferiores⁷⁷.

⁷⁶ Cf. carta a Joseph Cabell, Monticello, Fevereiro de 1816, *ibid.*, p. 98.

⁷⁷ As citações são de T. H. Green, *op. cit.*, p. 148.

O critério, portanto, para a partilha do poder por entre cada um destes níveis é o do interesse específico e o da capacidade de cada uma das unidades constitutivas do Estado para executar cabalmente as funções que teleologicamente lhe cumprem. Neste paradigma, portanto, o poder político⁷⁸ deve ser partilhado por cada uma destas unidades, consoante as suas capacidades e a matéria sobre a qual incide seja do interesse específico da pessoa, da autarquia, ou do Estado. Tudo aquilo que for do interesse específico da pessoa — e só dela —, que ela puder exercer cabalmente, e que não interferir com o interesse das demais, só a essa pessoa deverá cumprir. No contexto preciso desse âmbito de actividades a pessoa deve afirmar-se como autenticamente independente, soberana, livre e imune de quaisquer interferências por parte dos demais níveis em que a sociedade se estrutura politicamente. Ao nível seguinte, à autarquia deve cumprir um âmbito de poder que abarque tudo aquilo que, por um lado, ultrapassar o interesse específico e as capacidades da pessoa, individualmente, mas que, por outro lado, não se alarga à generalidade do corpo social. À autarquia cumpre tudo aquilo que incide exclusivamente sobre uma ou outra das parcelas civis do Estado: o município e a região⁷⁹. Por último, o nível central de poder do Estado, tem a seu cargo os interesses gerais da sociedade, no seu conjunto e na sua unidade. Por esta razão é que o poder político que o caracteriza, a soberania, actua sobre aquilo que respeita à universalidade dos seus membros, as pessoas, os municípios e as regiões, e é instrumental para a garantia da convivência social plural, livre e autónoma de cada um deles.

Por fim, e decorrendo dessa leitura da sociedade, preconiza-se que a existência civil real das unidades intermédias — dos municípios e das regiões, em particular — se evidencie e se exprima materialmente através da sua

⁷⁸ A soberania, se se quiser.

⁷⁹ Ou aquilo que nessa parcela assume uma incidência particular, diferenciada e privativa.

existência político-organizacional e dos direitos e poderes de que desfruta na prática concreta.

A existência civil da pessoa manifesta-se positivamente na esfera de privacidade específica que possui e engloba um elenco de direitos e de liberdades naturais e inalienáveis. É uma esfera inerente à própria personalidade, perfeitamente desgarrada de qualquer outro poder e na qual, apesar da sua soberania, nem o Estado pode penetrar. Mas, no extremo oposto, a existência civil do Estado manifesta-se positivamente no direito e nos poderes de soberania — de tal modo que, enquanto face concreta, ou nome próprio, do poder que lhe é específico, ela exprime precisamente os interesses e a vontade comuns e gerais da nação, no seu todo, que assim se organiza politicamente. Entre ambos, entre a pessoa e o Estado, o espaço daqueles interesses e daquelas vontades que se situam para além da personalidade individual, mas que ficam para aquém da totalidade nacional, constitui o espaço próprio e exclusivo do poder local: dos municípios e das regiões.

É neste enquadramento político e ideológico que, na perspectiva regionalizadora, se procede, portanto, a uma divisão compartimentada de prerrogativas e de tarefas por entre as várias entidades com projecção civil e política: as pessoas individuais, num primeiro nível, os municípios e as regiões, num nível seguinte, e, por fim, o Estado enquanto totalidade e forma política e organizativa global da sociedade, entendida como um todo.

Para a pessoa e para o seu usufruto exclusivo é consignada uma esfera de privacidade composta por uma gama de direitos naturais, no âmbito da qual se afirma, por um lado, a sua liberdade integral e, por outro, a impotência do Estado para nela penetrar ou interferir. Desde o século XVII, e na tradição liberal, as democracias ocidentais têm vindo a testemunhar o alargamento sistemático destes direitos naturais da pessoa, que, para uma mais fácil identificação positiva, têm vindo a ser elencados em cartas ou declarações formais. Pela via destas cartas ou

declarações formais, o Estado encorpora no seu direito positivo tais direitos e liberdades naturais exclusivos das pessoas, individualmente, garantindo assim o seu respeito integral e não permitindo, com toda a força do seu poder coercivo, qualquer interferência do exterior sobre o seu usufruto individual — incluindo aquela eventualmente oriunda dos seus próprios agentes. É este o caso do núcleo original de direitos à vida e à propriedade, e das liberdades de expressão e de culto, o qual se tem vindo sistematicamente a alargar através dos tempos pela adição de cada vez mais direitos e liberdades, de índole política, social e económica⁸⁰.

No extremo oposto, para o Estado reserva-se o monopólio do político, consubstanciado no poder soberano que detém sobre tudo e sobre todos os que se situam no seu seio⁸¹. O Estado é, pois, a única entidade verdadeiramente política. É através do Estado que a comunidade se organiza politicamente. Por isso é que o Estado se apresenta como a única entidade com legitimidade para a afirmação positiva da vontade geral da comunidade e para a definição vinculativa dos valores que deverão nortear a regulamentação dos seus interesses gerais. Todo o poder político se encontra concentrado no Estado, que o exhibe na prática concreta

⁸⁰ Para a expressão positiva clássica destas cartas ou declarações em que se enunciam uma série de direitos e de liberdades naturais, cf. as primeiras dez emendas à constituição norte-americana, conhecida pelo nome sintomático de "Bill of rights". Nelas são indicados os principais direitos individuais, e dos Estados-membros daquela federação. Datando de 1791, com o "Bill of rights", pretendia-se clarificar aqueles domínios que, reportando-se à natureza específica das pessoas e dos Estados-membros da União, se encontravam, portanto, para além da capacidade de intervenção do Estado federal, no seu todo, que mais não podia fazer, então, do que observá-los e garanti-los, escrupulosamente.

⁸¹ E não só. Em múltiplos casos, o alcance do poder soberano do Estado estende-se muito para além das suas fronteiras territoriais, caso das actividades dos seus cidadãos e forças no estrangeiro e das instituições diplomáticas, por exemplo.

no exercício da actividade paradigmaticamente estatal: a produção do direito válido para todos os seus elementos⁸².

⁸² Cf. a discussão do Estado como única entidade com legitimidade para a produção de direito e a sua caracterização como uma espécie de rei Midas, que tudo aquilo em que toca transforma em leis, apresentada no capítulo anterior.

3.2 — A regionalização para a centralização

Preconizar a total concentração do poder político no Estado não implica, por si só, e como se viu, a negação de um papel próprio para os municípios e para as regiões. Pelo contrário, é abrir caminho para que lhes seja consignado um âmbito de actuação privativo. Fixar o âmbito do político, reservando-o para o Estado, é colocá-lo fora do alcance de qualquer outra instituição ou entidade — mas é igualmente delimitar, com clareza, e estatuir limites ao domínio de acção estatal possível: a saber, aqueles específicos ao âmbito próprio do político. Concretamente, é monopolizar no Estado a expressão da vontade e a regulamentação dos interesses gerais da comunidade, assim organizada politicamente, mas é, igualmente, fixar aí as suas competências, e atribuir a cada uma das unidades que o constituem o cuidado pelos seus respectivos interesses e vontades particulares, quer na identificação e na regulamentação das suas especificidades, quer na adaptação e na execução local do direito e das normas políticas adoptadas universalmente.

Retomando o paradigma de Tocqueville, esta perspectiva aponta, então, para o estabelecimento e a institucionalização de uma clivagem radical entre, por um lado, política, e, por outro, administração. Neste paradigma, a primeira é entendida como reportando-se à própria estruturação do social, como um todo, e aos valores que deverão nortear este exercício contínuo. A segunda reporta-se já à execução concreta dos valores definidos ao nível político, estatal, e à competência de cuidar, ao nível do poder local, pelos respectivos interesses específicos e vontades peculiares que só a essa comunidade local dizem respeito.

Assim, a regionalização mais não é do que uma distribuição de tarefas específicas e privativas por entre os níveis estatal, central, e local, municipal e regional. Daí que, em face do modelo de Estado, uno, centralizado e soberano, regionalizar é, sempre, descentralizar⁸³: retirar tarefas ao centro estatal e consigná-las às entidades territoriais que o Estado cria para as receber, as entidades territoriais descentradas ou periféricas⁸⁴, municipais e regionais. E a descentralização, em sentido estrito, é sempre administrativa, porquanto as actividades retiradas da competência dos órgãos do poder do Estado para serem confiadas a órgãos de poder próprio das entidades territoriais em que este se constitui, jamais poderão extravasar o âmbito restrito da implementação da legislação e dos valores definidos ao nível central do Estado, se bem que adaptados às especificidades locais.

A superação da crise do Estado moderno abarca, nesta perspectiva, duas grandes vertentes fundamentais. Numa primeira vertente passa pela concentração dos esforços, recursos e actuações do Estado naquilo que lhe é verdadeiramente essencial e que integra a sua matriz ontológica: a saber, a definição da normatividade política responsável pela organização e pela ordem social que lhe cumpre assegurar. Ora, tal só lhe é possível a partir do momento em que, numa segunda vertente corolária da primeira, procede ao desinvestimento radical daquilo que lhe é meramente ancilar ou accidental: designadamente da vaga crescente de tarefas estritamente administrativas que lhe toldavam os movimentos, que o afastavam das suas funções reais e essenciais e que ameaçavam paralisá-lo, lançando-o em crise e no descrédito. Tais tarefas podem ser mais bem asseguradas por entidades territoriais menores — municípios e

⁸³ Para uma discussão aprofundada do significado do conceito de descentralização e do seu posicionamento relativamente aos conceitos vizinhos de centralização, desconcentração, autogoverno e autonomia, veja-se o capítulo seguinte.

⁸⁴ Relativamente aos órgãos de governo central do Estado instalados, em regra, no centro, na capital nacional.

regiões —, no âmbito directo das quais se situam e se desenrolam. E, pelo seu lado, assim liberto desta sobrecarga administrativa, o Estado torna-se mais ágil e mais capaz de exercer a sua função primordial de definição da orientação política da sociedade que integra, e de controlo e garantia da respectiva execução positiva por parte dos agentes territoriais, hierarquicamente seus subalternos. A sua própria natureza situa-os numa posição privilegiada para a interpretação das idiossincrasias locais e para a leitura das exigências que estas colocam à aplicação efectiva da vontade e da direcção gerais por ele definidas.

Nestes termos, longe de constituir instrumento para o enfraquecimento do Estado — e muito menos algo que possa pôr em causa a sua unidade —, a regionalização visa, isso sim, uma definição mais racional de obrigações no seu seio, o melhoramento da sua eficácia e o robustecimento da sua capacidade de intervenção e de penetração na sociedade. A regionalização apresenta-se, portanto, como o acto através do qual, por sua livre vontade e para o seu serviço, o Estado se dota de uma organização territorial nova. Não se trata de uma organização territorial que assente sobre entidades que se impunham por natureza. Pelo contrário, e invertendo mesmo os termos do paradigma liberal original, a regionalização assenta sobre a criação artificial, por parte do Estado, das unidades civis descentralizadas — municípios e regiões — que irão potenciar a sua capacidade de intervenção sobre a sociedade, e aos mais diversos níveis⁸⁵. Com a regionalização busca-se a descentralização administrativa, turística, económica, agrícola, etc., etc., com vista à conquista de uma cada vez maior centralização política. Trata-se do “regionalismo centralista”, em cujo contexto o que se pretende é, através da instituição das regiões, engrandecer o governo central do Estado e incrementar a sua capacidade de intervenção sobre a

⁸⁵ De entre a imensa bibliografia sobre esta temática, cf. os importantes trabalhos de Amparo Rubiales Torrejón, *op. cit.*, Pedro Maria Larrumbe Biurrun *La región. aspectos administrativos*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1973, e Jean-Arnaud Mazères, “Région, régionalisme, régionalisation”, in Aa. Vv., *La région en question*, Paris, Cujas, 1978.

sociedade e de penetração em todos as suas manifestações, até mesmo nas mais remotas, ténues ou diminutas⁸⁶.

A regionalização é o processo através do qual “o Estado se dota de auxiliares” aos quais atribui um determinado rol de funções administrativas, instituindo-os como verdadeiros agentes criados para a execução positiva da sua vontade política, sob a sua supervisão e controlo hierárquico estritos⁸⁷. Deste modo a regionalização constitui o processo através do qual o Estado se propõe ultrapassar a crise em que se encontra mergulhado e proceder à sua auto-renovação. Mais do que proceder ao reconhecimento de entidades, comunidades ou interesses diferenciados, preexistentes ao Estado ou seus contemporâneos e parceiros, no Ocidente europeu, a regionalização é um processo artificial de articulação do território nacional a partir de critérios de eficácia e de racionalidade de implementação do poder político do Estado. Reforçar, simultaneamente, a sua capacidade de penetração na sociedade e a lealdade e a confiança dos cidadãos para com as suas instituições e as suas políticas, tal é a motivação de base que leva o Estado a regionalizar-se, isto é, a dotar-se de agentes, seus subordinados hierárquicos, para a transmissão mais eficaz das políticas desenvolvidas pelo seu governo central e para a respectiva execução concreta e uniforme em todo o território⁸⁸.

As regiões decorrentes do processo de regionalização surgem, então, como “institutos estatais”, agências para a transmissão e para a execução, por via administrativa, do poder político do Estado e das políticas definidas pelos seus

⁸⁶ Cf. L.J. Sharpe, *op. cit.*, p. 39.

⁸⁷ Cf. a caracterização de Spyridon Flogaitis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979, especialmente as pp. 22 a 47.

⁸⁸ Cf. as perspectivas sobre a regionalização apresentadas por Lizette Jalbert, “La décentralisation: enjeux et perspectives”, in Louise Maheu et Arnaud Sales, dir., *La recomposition du politique*, Paris, Éditions l’Harmattan, 1991, especialmente as pp. 264-265.

órgãos centrais de poder⁸⁹. Inspirado nos valores do liberalismo, o esquema da regionalização descentralizadora decorre de uma estrutura paradigmaticamente dualista e de esferas isoladas.

Num primeiro plano assenta sobre uma construção artificial dos corpos locais — municípios e regiões. Não decorre dos impulsos das populações regionais, nem é sua pretensão responder às suas reivindicações. É no âmbito do poder central que se define quais as regiões a criar e, bem assim, quais as competências específicas que lhes deverão ser atribuídas. Se é certo, por um lado, que no quadro deste paradigma enformador do modelo estatal de regionalização, às regiões e aos municípios cumpre, por direito natural, uma esfera de privacidade, não é menos certo, por outro, que até nos seus defensores doutrinários mais eloquentes, a substância material dessa mesma esfera jusnaturalista — as competências, os direitos e as liberdades que integra — é definida artificial e discricionariamente pelo Estado, e para o seu serviço. Quer isto dizer que a racionalidade e a eficiência de serviço dos órgãos de poder central do Estado são os únicos critérios norteadores, quer da divisão do território nacional em regiões, quer do preenchimento positivo do núcleo jusnaturalista das respectivas esferas de individualidade com competências concretas.

A regionalização insere-se com clareza e com naturalidade no quadro da perspectiva moderna do Estado; as modalidades de que se reveste decorrem mesmo do paradigma que lhe está na base. Por um lado, é certo que o Estado é constituído por dois grandes tipos de unidades naturais: as pessoas, e os municípios e as regiões. Mas, por outro, não é menos certo que dado o seu carácter unitário, tais membros do Estado são entendidos atomística e racionalmente. Em face desta condição, postula-se a perfeita identidade entre os membros do mesmo nível, negando-se, portanto, qualquer possibilidade de existência de clivagens reais entre eles. Por isso é que a existência natural das

⁸⁹ Veja-se Giuseppe Volpe. *op. cit.*, a citação é da p. 52.

unidades do poder local, municípios e regiões, é estritamente racional e abstracta. É o Estado que, voluntária e artificialmente, imprime a tais unidades tanto a forma, como o conteúdo material que assumem. Daí que, portanto, quer a delimitação das regiões a criar pelo processo de regionalização, quer a definição das competências que lhes deverão cumprir dependa única e exclusivamente da vontade do Estado. Os cidadãos situam-se num plano de estrita igualdade; o Estado dispõe, pois, de total liberdade para os aglutinar em municípios e em regiões, como bem entender e como melhor servir os seus interesses. A nação apresenta-se como um todo uno e homogéneo, logo, qualquer clivagem que lhe seja introduzida será artificial, e uma será tão legítima como qualquer outra. Para a sua divisão em regiões o Estado é livre, então, de aplicar os critérios de utilidade e de racionalidade que melhor sirvam os seus interesses. Por tudo isto é que, no plano da regionalização, quer a delimitação do território nacional em regiões, quer a atribuição de competências a cada uma delas obedece, única e exclusivamente, ao critério de extensão e de eficácia do poder do Estado.

Num segundo plano, a regionalização assenta ainda sobre a separação entre os poderes privativos de cada um destes núcleos político-organizacionais. Postula-se a separação radical entre a esfera de competência do Estado, identificado com os seus órgãos de poder central, e aquela privativa das entidades regionalizadas, os poderes locais. Ora, se por um lado a atribuição a estes últimos de uma esfera jusnaturalista de direitos e de liberdades, decalcada dos direitos e das liberdades individuais, coloca as respectivas áreas de competência para além da capacidade de intervenção dos órgãos do Estado, tal separação de competências não deixa igualmente de implicar, por outro lado, a exclusão rigorosa dos municípios e das regiões de qualquer participação no cuidado pelos supremos interesses gerais da nação, quer na definição dos valores e na elaboração das políticas nacionais, quer no exercício do poder legislativo em que estas actividades se traduzem.

É a afirmação inequívoca da impotência política e legislativa das entidades regionalizadas, as quais, pela sua própria natureza, não detêm qualquer legitimidade, seja para definirem opções políticas próprias e para as traduzirem positivamente em normas jurídicas, em leis de natureza e valor análogos às do Estado, seja mesmo para participarem no exercício dos poderes político e legislativo dos órgãos centrais de governo. Quer aos municípios, quer às regiões, mais não resta, portanto, do que as tarefas de “auxiliares”⁹⁰ ou de “agentes”⁹¹, de elos na cadeia de transmissão e de execução da vontade e das normas definidas pelos órgãos centrais do Estado, sob a sua estrita dependência e subordinação hierárquica, fiscalização e controlo⁹².

A regionalização não desemboca, portanto, num tipo novo de Estado. Pelo contrário, constitui mecanismo através do qual o Estado moderno simultaneamente se liberta de um vasto rol de tarefas com que, na contemporaneidade, tem vindo a ser sobrecarregado — sobretudo nos domínios económico e social — e se dota de instrumentos para a extensão e a aplicação uniformes da sua vontade a todo o âmbito territorial, pessoal e funcional que abarca. Com a regionalização, a organização do poder do paradigma moderno do Estado permanece fundamentalmente intacta. Nela não se verifica qualquer partilha do poder político por entre os órgãos do Estado e as entidades descentralizadas. Pelo contrário, a regionalização e a organização descentralizada do poder materializam-se na consagração de uma malha institucional nova, criada e dotada de poderes administrativos para o serviço do Estado e para a aplicação mais rápida, completa e eficaz das suas políticas, com vista à superação da crise em que se encontrava mergulhado.

⁹⁰ Na expressão de Jean Rivero, citado por Spyridon Flogaitis, *op. cit.*, p. 32.

⁹¹ Na caracterização do próprio Flogaitis, in *ibid.*, p. 47.

⁹² Cf. François Luchaire, Yves Luchaire, *Le droit de la décentralisation*, 2^a ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1989, especialmente as pp. 39-83.

Não se trata, portanto, de oferecer respostas ou de canalizar os impulsos e as reivindicações de base social. Não se trata de oferecer aos corpos sociais, que se sintam ou se queiram diferenciados, instrumentos para comandarem a sua identidade própria. Pelo contrário, com a regionalização, o Estado lança-os no seio de outras comunidades criadas artificialmente para os absorver e lhes cercear a identidade, a individualidade e a capacidade reivindicativa⁹³ — estendendo sobre eles uma teia administrativa através da qual se torna mais capaz de agir sobre eles e de impor as políticas que houver por bem definir para eles.

⁹³ Veja-se o caso paradigmático da regionalização francesa, no âmbito da qual todas as antigas comunidades regionais e nacionais francesas são lançadas no seio de gigantescas regiões artificiais novas, onde não detêm qualquer peso, nem, muitas vezes, simpatia sequer.

4 — O regionalismo federalista e anti-estatal⁹⁴

4.1 — As regiões para a destruição dos Estados

Numa das suas vertentes, o regionalismo posiciona-se contra os Estados e adopta uma matriz anti-estatal. É o caso da perspectiva do regionalismo federalista que assenta sobre uma visão distorcida do Estado, entendido essencialmente como produto e produtor sistémico de conflito e de guerras. O grande impulsionador desta escola, que se desenvolve fundamentalmente em reacção aos horrores das duas grandes guerras que neste século arrasaram a Europa, o suíço Denis de Rougemont, por exemplo, argumenta que “o motor da vida política é o poder, a partir do momento em que deixa de ser a liberdade. Querer o poder é querer o Estado-nação, isto é, a guerra. Querer a liberdade é querer a região, isto é, a paz. É claro [conclui] que as regiões autónomas federadas entre si tornariam as denominadas guerras nacionais impraticáveis”⁹⁵.

⁹⁴ A fim de evitar confusões com o movimento regionalizador acima esboçado, esta alínea pretende apresentar uma caracterização geral da vertente do regionalismo unionista e federalista de cariz claramente anti-estatal, e das suas inserção, natureza, objectivos e contradições. Para uma contraposição conceptual de regionalização e de regionalismo veja-se ainda a alínea 2.3, *infra*.

⁹⁵ Denis de Rougemont, *The Future Within us*, New York, Pergamon Press, 1983, p. 206. Por um lado, a partir do momento em que as nações fossem substituídas pelas regiões, sem nações jamais poderia haver “guerras nacionais”. E, por outro, as potenciais guerras ou conflitos entre as regiões seriam, obviamente, inviabilizados à partida pelo poder superior da federação das regiões que, qual soberano hobbesiano, asseguraria, com poder eficaz para o efeito, que nenhuma ultrapassasse a sua posição e pensasse, sequer, em intervir no âmbito das demais.

No quadro do discurso estatal de soberania, a antinomia liberdade/poder, resolve-se pelo sacrifício da primeira para a imposição do segundo, em toda a sua majestade. Por isso é que, a nível interno, os Estados são máquinas de opressão total e absoluta das unidades sociais que integram e que organizam através da imposição total do seu poder e da sujeição da respectiva diversidade à unidade da sua vontade soberana. E, a nível externo, e no ambiente de anarquia e de igualdade do sistema internacional, constituem autênticas máquinas de guerra que, na postura de gladiadores, se encontram sempre vigilantes e prontos, quer para travarem e conterem os eventuais ímpetus ofensivos dos demais Estados, quer para avançarem sobre eles, sempre que para tal surja a oportunidade. É assim que, na argumentação do grande mentor da escola do regionalismo federalista étnico, o Professor Guy Héraud, as regiões se apresentam como unidades naturais caracterizadas, fundamentalmente, por uma harmonia étnica, ou nacional, em contraposição aos Estados, que são construções artificiais desumanizantes, autênticas máquinas de guerra, que urge destruir a fim de se poder proceder à construção, sobre os seus escombros, da verdadeira federação europeia e, posteriormente, de toda a Terra⁹⁶.

“O Estado-nação de tipo jacobino, intolerante, autoritário e centralizado no interior, [argumenta Yann Fouéré] é por natureza imperialista e agressivo no exterior”⁹⁷. Construído “a golpes de espada”⁹⁸, transforma tudo o que se encontra no seio das suas fronteiras territoriais numa gigantesca “caserna”⁹⁹, sempre pronta

⁹⁶ De entre a vasta obra deste autor, e como apresentação sumária do seu pensamento, veja-se Guy Héraud, “Introduction à l’ethnopolitique”, in Aa. Vv., *Contre les États, les régions d’Europe*, Nice, Presses d’Europe, 1973, especialmente as pp. 15-32.

⁹⁷ Yann Fouéré, *L’Europe aux cent drapeaux*, 2ª ed., Nice, Presses d’Europe, 1968, p. 82.

⁹⁸ *Ibid.*, loc. cit.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 71.

para entrar em acção, quer a nível interno, quer a nível externo. Produto da guerra, o Estado moderno resulta da conquista militar dos seus vizinhos, e da imposição da sua língua, dos seus valores, da sua cultura e dos seus interesses por parte de uma nação, ou de uma comunidade étnica. Produtor de guerra, o Estado moderno está sempre pronto para defender e salvaguardar o seu poder, e para o potenciar e aumentar. “A guerra o forjou, o aprovou e o reforçou”, continua Fouéré, como verdadeira máquina de “domínio totalitário da sociedade”¹⁰⁰ a quem se obedece, sem hesitações, se adora e se reza, como a um deus, e por quem se morre, sem hesitar. Em face do Estado o indivíduo e as comunidades intermédias nada valem, a não ser por aquilo que o próprio Estado neles houver por bem delegar.

Daqui sobressai uma concepção no âmbito da qual o Estado surge como um verdadeiro “monstro moderno”¹⁰¹, totalitário, absoluto e “fascizante”¹⁰² por natureza. O Estado é uma entidade artificial. A nível interno afirma-se através da subjugação de tudo e de todos à sua vontade e aos seus interesses, ou seja, à vontade e aos interesses da nação, da etnia, da classe que ocupa a respectiva maquinaria político-administrativa. E a nível externo transforma as grandes potências em verdadeiros “gangsters” que agem estritamente em função dos seus interesses particulares e a seu bel-prazer, e, correlativamente, “prostitui” os Estados pequenos, que têm de suportar tudo aquilo que não têm força e poder suficientes para poderem repelir¹⁰³.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 93.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 75.

¹⁰² *Ibid.*, p. 94.

¹⁰³ A adjectivação é de Emery Reeves, citado por Yann Fouéré, *op. cit.*, p. 86. Trata-se, aliás, de uma perspectiva claramente evocativa da relatada por Tucídides quando transcreve o esclarecimento que, na véspera de os invadirem, os atenienses oferecem aos mélios sobre a justiça. Nas relações entre os Estados, esclarecem, não há lugar para outra justiça que não seja a força. A justiça prescreve mesmo que os mais fortes exerçam o poder na prossecução dos seus interesses privativos, e que os mais fracos se submetam e suportem aquilo que for necessário e

É contra esta concepção do Estado que o regionalismo federalista se insurge adoptando como grande postulado de base uma crítica radical do Estado, totalitário e absoluto por natureza¹⁰⁴. O objectivo, portanto, é neutralizar o Estado. Destruí-lo, sempre que possível, e, na impossibilidade de o fazer, ultrapassá-lo, simultaneamente pelas suas bases, pelas regiões, e pelo seu topo, pela união federal do continente. “Não nos propomos destruí-los [aos Estados], tal é impossível”. É o argumento que Denis de Rougemont adopta perante os seus colaboradores mais próximos no início da década de oitenta deste século, em face da consolidação e do crescimento do poder dos Estados europeus, e da impossibilidade evidente de os destruir. Por isso é que há que os aceitar, mesmo contra vontade. “Proponho [continua, então de Rougemont] ultrapassá-los, simultaneamente por cima e por baixo, e isto tornou-se possível no século XX. Ultrapassar o Estado-nação por cima, significa *Federação continental*, e por baixo, significa *Regiões*”¹⁰⁵.

O sistema de organização política estatal é considerado como o inimigo; e o regionalismo é o instrumento para o abater, para “o derrube das muralhas” do Estado e para o desaparecimento do “respectivo nível central de governo”¹⁰⁶. Esta vertente federalista do regionalismo representa acima de tudo, uma condenação liminar do sistema estatal de organização política. Um sistema que, neste século, engendrou duas guerras que só não arrasaram por completo a Europa e a sua

lhes for imposto pelos mais fortes. Cf. Tucídides, *História da guerra do Peloponeso*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986, p. 282. É a lógica realista do poder e da força, elevadas à condição de valores éticos, em si mesmos.

¹⁰⁴ Cf. Fabrizio Frigerio, “L’engagement politique de Denis de Rougemont”, in *Cadmos*, nº 33, Primavera de 1986.

¹⁰⁵ Denis de Rougemont, citado por Dusan Sidjanski, “«Penser avec les mains»”, in *Cadmos*, número indicado na nota anterior, p. 52. Maiúsculas e itálicos no original.

¹⁰⁶ Cf. Roderick MacFarquhar, “The Community, the Nation State and the Regions”, in Bernard Burrows, ed., *Federal Solutions to European Issues*, London, The Macmillan Press, Ltd., 1978, pp. 22 e seguintes.

civilização graças à intervenção de potências extra-europeias, colocando assim o continente inteiramente à mercê destas duas superpotências posicionadas à sua esquerda e à sua direita. E, por isso mesmo, um sistema que tinha de ceder o lugar a um outro, novo, capaz de conter os nacionalismos estatais e as relações de poder responsáveis por aqueles conflitos, e garantir a paz, a liberdade e a convivência harmónica no *velho continente*.

Para tal torna-se necessário, por um lado, quebrar o senhorio e o colonialismo interno do Estado sobre os corpos e as unidades intermédias, isto é, sobre os grupos étnicos e as nações incipientes ou incompletas¹⁰⁷ que integra, dominando e explorando étnica, cultural, política e economicamente. Por outro lado, urge garantir a emancipação e a elevação de tais colónias internas à condição de parceiros da comunidade nacional dominante. É o chamado regionalismo étnico ou proto-nacional¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Aqueles que, por uma qualquer idiosincrasia da história não foram capazes de se armar com o poderio de um Estado e que, por conseguinte, se encontram encerrados dentro das fronteiras territoriais de outras nações, ou grupos étnicos, que, organizados em Estado e dotados dos respectivos mecanismos de poder, soberano, total e absoluto, os mantinham colonizados e assimilados. Cf. a definição de região como nação insipiente proposta por Vázquez de Mella: "A Região [... argumenta] é uma nação insipiente, surpreendida por uma necessidade imperiosa que não consegue satisfazer devido às condições da sua constituição ou porque não reúne as circunstâncias geográficas necessárias para o efeito, e que se incorpora noutra nação, também ela insipiente, ou desenvolvida, conferindo-lhe uma parte da sua vida colectiva, mas sem por isso perder a sua personalidade", citado por Juan Ferrando Badia, "La región y el Estado regional", in Gumersindo Trujillo, coord., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, p. 324. Note-se que a argumentação de Ferrando Badia é em sentido inverso à de Vázquez de Mella. Ferrando nega a existência de qualquer relação entre os conceitos de região e de nação, regionalismo e nacionalismo, afirmando tratarem-se de fenómenos "inconfundíveis". Cf. igualmente as suas obras *El Estado unitario, el Estado federal y el Estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986, especialmente as pp. 154 e seguintes, e ainda, "Teoría y realidad del Estado autonómico", in *Revista de política comparada*, nº 3, Inverno de 1980-1981.

¹⁰⁸ Cf., por todos, Charles R. Foster, "The Unrepresented Nations", in Charles R. Foster, ed., *Nations without a State, Ethnic Minorities in Western Europe*, New York, Praeger Publications, 1980; Robert Lafont, *Décoloniser en France, les régions face à l'Europe*, Paris, Gallimard, 1973; e ainda Sergio Salvi, *Le nazioni proibite*, Florença, Vallecchi, 1973. Para o argumento clássico do regionalismo federalista europeu entendido como resposta ao "problema das minorias" étnicas e nacionais, espalhadas, afinal, por todos os Estados europeus, colonizadas e alienadas pelas etnias e nacionalidades majoritárias, veja-se Guy Héraud, *L'Europe des ethnies*, Nice, Presses d'Europe, 1963.

No Ocidente o regionalismo assimila-se então à *luta dos povos*, no terceiro mundo, pela autodeterminação e pela descolonização. Inserido no contexto da desintegração de impérios multi-culturais, o regionalismo é entendido como uma das consequências, mais ou menos inevitáveis, da democratização e do alargamento da democracia — e que poderá mesmo conduzir ao separatismo¹⁰⁹. Nesta perspectiva federalista o regionalismo surge em face da constatação dos desequilíbrios regionais e do esbanjamento e esterilização dos recursos regionais por parte de um governo central estranho e distante — daí o sentimento de “alienação étnica” decorrente de tais práticas de “colonialismo interno” por parte do Estado. E se, por um lado, as regiões mais desfavorecidas se sentem defraudadas pelo Estado, que as abandona à sua sorte em benefício e em proveito das regiões centrais, das etnias ou nacionalidades dominantes, as regiões ricas, por outro, sentem-se exploradas pelo Estado pagando mais impostos do que recebem em investimentos ou serviços. “As relações entre o Estado central e as regiões [argumentam Solange e Christian Gras] seriam de tipo colonial; o centro-metrópole exploraria economicamente, desprezaria culturalmente e controlaria politicamente a região colónia”¹¹⁰.

As reivindicações regionais decorrem, portanto, da alienação daquelas etnias, e nacionalidades, que se encontram encerradas dentro de fronteiras estatais, sólidas e impermeáveis, sob o jugo de uma outra que, armada com os instrumentos de poder da soberania, as mantém reduzidas à condição de colónias, as subjugava à sua vontade e aos seus interesses, negando-lhes, até mesmo, a sua identidade própria. O regionalismo e as reivindicações regionais são potenciados

¹⁰⁹ Cf. a caracterização apresentada por L. J. Sharpe, *op. cit.*, na qual chega a apontar, inclusivamente, para o caso da Islândia que se “tomou” independente da Dinamarca em 1944, quando este país se encontrava ocupado pelos alemães.

¹¹⁰ Solange e Christian Gras, *La révolte des régions d'Europe occidentale de 1916 à nos jours*, Paris, PUF, 1982, especialmente as pp. 46 e seguintes. A citação é da p. 54.

pela redescoberta da identidade étnica, ou nacional, própria de cada comunidade regional, e pelas respectivas aspirações de emancipação e de passagem de uma condição de colônia interna, a ser utilizada e explorada pela comunidade privilegiada que domina os instrumentos de poder do Estado, à condição de agentes dotados dos instrumentos de poder adequados ao comando dos seus destinos próprios¹¹¹.

“Porquê [pergunta Claude Nigoul] recusar aos irlandeses aquilo que se concede aos haoussas, ao povo do Quebeque, o que é concedido aos algerianos, e aos 260 000 corsos o que se reconhece aos 60 000 habitantes das Seicheles”¹¹². Na contestação do Estado unitário, o regionalismo federalista apresenta-se, então, como ideologia que busca alargar a descolonização levada a cabo pelas potências europeias na sequência das duas guerras mundiais deste século, trazendo-a do plano asiático e africano, para o plano europeu, para a descolonização interna dos Estados europeus e para a libertação nacional das respectivas colônias internas, as “nações sem Estado”¹¹³. Trata-se, assim, de uma concepção das regiões como

¹¹¹ Para uma discussão aprofundada desta perspectiva federalista do regionalismo, assente sobre a tomada de consciência da alienação étnica e nacional das “etnias” e “nações” “proibidas”, que são mantidas pela força dentro de um Estado na condição de “colônias internas”, e sobre as respectivas aspirações de emancipação, com identificação de uma ampla bibliografia específica, cf. Andrea Chiti-Batelli, *La dimensione europea delle autonomie e l'Italia. Regione, ente intermedio, autonomie nelle prospettive federalista. Esame critico. Aspetti storico-linguistici. Bibliografia ragionata*, Milano, Franco Angeli Editore, 1984, particularmente as pp. 308 e 309. Da mesma autora, veja-se igualmente, “Regionalism and Federalism in Europe: A «Biunivocal» Connection. Some reflections of a «fédéraliste à part entière» on: the meaning of the nexus between supra-national and infra-national federalism in our continent and about one generally neglected way to preserve the cultural identity of the ethnic groups”, in Franz Hieronymus Riedl e Theodor Veiter, eds., *Fédéralisme, régionalisme et droit des groupes ethniques en Europe. hommage à Guy Héraud*, Wien, Braumuller, 1989.

¹¹² Claude Nigoul, “Essai théorique sur le concept fédéraliste de l'autonomie”, in Franz Hieronymus Riedl e Theodor Veiter, eds., *op. cit.*, p. 290.

¹¹³ Casos mais paradigmáticos da Catalunha, do País Basco e da Galiza, em Espanha, da Escócia, no Reino Unido, da Sicília, da Sardenha, do Vale de Aosta, do Trentino Alto-Ádige e do Friul Veneza Julia, em Itália, da Córsega, em França, etc., etc. Cf. Ricardo Petrella, *La renaissance des cultures régionales en Europe*, Paris, Éditions Entente, s/d, particularmente as

verdadeiras nações; mas de nações que não dominam o aparelho de um Estado com o qual possam garantir a defesa dos seus interesses. São aquilo a que Santiago Petschen apelida de “regiões de 1ª categoria”, isto é, regiões que possuem identidades nacionais históricas, culturais, ou ambas”. No passado algumas já se encontraram organizadas em Estado; outras desejaram-no, mas nunca o conseguiram. São as “nações sem Estado” que se encontram armadilhadas dentro de outras mais poderosas do que elas; são as “nações proibidas” por aquelas que, dotadas do poderio de um Estado, as mantêm “colonizadas” para as poderem instrumentalizar e explorar em seu proveito¹¹⁴.

É a estratégia das regiões contra os Estados, para a construção das federações continental e global. O objectivo é “ultrapassar os Estados”. Por um lado porque são “estruturas pesadamente opressivas, não racionais, sínteses produzidas pelas guerras”¹¹⁵. E, por outro lado, porque as condições das sociedades contemporâneas pós-industriais, exigem “a fundação de grandes federações sub-continentais e continentais, primeiro passo para um governo mundial”¹¹⁶. Os Estados já não constituem um nível político-organizacional

pp. 18-30. Do mesmo autor, veja ainda, “Nationalist and Regionalist Movements in Western Europe”, in Charles R. Forster, ed., *op. cit.*

¹¹⁴ Cf. Santiago Petschen Verdaguer, *La Europa de las regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya e Institut d'Estudis Autònoms, 1992, p. 25. Note-se que o Professor Santiago Petschen apresenta já um confronto entre esta concepção federalista do regionalismo, em que as regiões são apresentadas em termos nacionais e atiradas contra os Estados, e um outro tipo de regionalismo, protagonizado por aquilo a que chama de “regiões de 2ª categoria”, isto é, aquelas regiões que se “encontram satisfeitas dentro dos seus Estados” e que, por conseguinte, não apresentam reivindicações nacionais ou anti-estatais. Veja-se, em particular, a apresentação desta clivagem na p. 212. Para uma crítica certa desta explicação do regionalismo, entendido como reacção contra o colonialismo interno que o Estado impõe no seu seio, para o benefício das etnias ou nacionalidades dominantes e a expensas da exploração das demais, que mantêm como colónias sob o seu jugo, cf. Thomas O. Hueglin, *Regionalism in Western Europe: Conceptual Problems of a New Political Perspective*. Kingston, Ontario, Programme of Studies in National and International Development, SNID Occasional Papers, n° 84-202, Queen's University, 1984.

¹¹⁵ Cf. Pierre Grosjacques, “La condition première d'une véritable autonomie”, in Aa. Vv., *L'autonomie, les régions d'Europe en quête d'un statut*, Nice, Presses d'Europe, 1981, p. 181.

¹¹⁶ Andrea Chiti-Batelli, *op. cit.*, p. 338.

adequado às condições e às exigências contemporâneas; pelo contrário, são “obstáculo permanente e insuperável” para concretização do “neocentralismo” que se impõe¹¹⁷. As sociedades ocidentais contemporâneas reclamam a centralização: não no nível estatal, mas na grande federação europeia que se assumirá então como um “autêntico Estado continental”¹¹⁸. É a “batalha federalista” pela “superação completa” dos “Estados nacionais em benefício de Grandes Regiões, membros directos da Federação europeia”, uma vez que “a Federação europeia é incompatível com a permanência dos Estados nacionais”¹¹⁹.

E, superar, ou ultrapassar, os Estados mais não é do que substituí-los pelas regiões. Esta utopia regional aponta, portanto, para a desintegração gradual do Estado e para a sua substituição, tanto quanto possível, e sempre que possível, pelas regiões. É o que Jean-Arnaud Mazères apelida de “regionalismo de combate”¹²⁰, no quadro do qual falar de autonomia regional é muito simplesmente, e relativamente aos Estados, “falar de separatismo”¹²¹.

Nesta guerra contra os Estados, a estratégia regional assenta sobre a busca incessante e insaciável de poderes para as regiões. Exercer pressão sobre os Estados e apresentar reivindicações aos respectivos órgãos de poder são as palavras de ordem. E, à maneira que o Estado cede e as reivindicações regionais são atendidas, a pressão aumenta de intensidade e as reivindicações multiplicam-

¹¹⁷ *Ibid.* As citações são das pp. 42 e 22, respectivamente.

¹¹⁸ “Un vero e proprio Stato continentale”, no original italiano, veja-se *ibid.*, p. 42.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 43-44.

¹²⁰ Cf. Jean-Arnaud Mazères, *op. cit.*, p. 46.

¹²¹ Pierre Grosjacques, *op. cit.*, p. 182. Nesta perspectiva, o regionalismo confunde-se, claramente com o independentismo. É este ainda o caso, por exemplo, da perspectiva de Michael Watson, por cuja obra *Contemporary Minority Nationalism*, London, Routledge, 1990, perpassa uma concepção do regionalismo que muitas vezes se confunde com o separatismo e o independentismo.

-se. “O movimento [esclarecem Solange e Christian Gras com toda a crueza] procura obter o máximo de autonomia compatível com o relacionamento de forças, e, se possível, a independência”¹²². Quer isto dizer, então, que o sucesso do regionalismo depende da capacidade das regiões em exercer pressão sobre os Estados, e, conseqüentemente, em acederem ao poder, a expensas destes. É a lógica da separação de poderes em compartimentos separados, distintos e estanques, o regional e o central; e a peleja contínua das regiões pela conquista aos Estados de cada vez mais poderes — até à exaustão, isto é, até ao acesso das primeiras à independência e à soberania, a expensas da desintegração total e absoluta dos segundos.

É neste contexto que o regionalismo se afirma como instrumento para a superação do Estado e do sistema estatal de organização política. No quadro geral desta perspectiva, o verdadeiro significado das regiões só é perceptível quando entendidas em si mesmas; isto é, quando perspectivadas isoladamente e fora do quadro integrador do Estado, ou da nação, que esta vertente federalista do regionalismo pretende superar¹²³. A região constitui uma unidade sócio-cultural que ultrapassa e supera a nação, e uma unidade política que ultrapassa e supera o Estado. As crises do Estado e do modelo estatal de organização política decorrem mesmo, em boa parte, da improcedência, na actualidade, do nacionalismo e da nação enquanto unidade aglutinadora de base social, e do Estado enquanto unidade e sistema de organização política.

¹²² Solange Gras e Christian Gras, *op. cit.*, p. 77.

¹²³ Cf. José Luis de Castro Ruano, *La emergente participación de las Regiones en el proceso de construcción de la Unión Europea. La génesis de su formalización institucional con singular referencia al Tratado de la Unión Europea*, tese de doutoramento apresentada no Departamento de Estudos Internacionais e Ciência Política da Universidade do País Basco, 1994, esp. pp. 15-51.

Por isso é que, no quadro da perspectiva que tem vindo a ser apresentada, o regionalismo surge como alternativa ao nacionalismo, e a região como alternativa ao Estado-nação. A nação pertence ao passado, “se teve a sua razão de ser há dois séculos, a sua manutenção no contexto actual de interdependência e de união resulta num atavismo improcedente”¹²⁴. Pelo seu lado, a região, decorrente da negação e da desintegração da nação e do nacionalismo, essa é “uma aposta de futuro [...] que deve estender-se à margem da forma Estado-nação”¹²⁵. A região e o regionalismo são, portanto, entendidos como entidades, fenómenos e sistema de organização política que ultrapassam e superam a nação e o Estado — substituindo-os. Daí o seu carácter verdadeiramente revolucionário para o nosso tempo.

Este é o regionalismo federalista anti-nacional e anti-estatal. Ou, melhor, esta é a primeira fase do respectivo programa político, e, para além disso, uma fase que é estritamente instrumental para o acesso à segunda. É que, para este tipo de regionalismo, a eliminação dos Estados e a sua substituição pelas regiões, não constitui um fim em si mesmo. Pelo contrário, no quadro deste paradigma, o regionalismo infra-estatal constitui tão só o meio, a via, mais segura para a materialização do respectivo objectivo final: o regionalismo supra-estatal e a construção de uma união federal. Para assegurar os objectivos últimos da emancipação e da garantia da liberdade, do desenvolvimento e da convivência harmónica e pacífica da vastíssima pluralidade de comunidades nacionais e regionais da Europa, não basta atacar os “velhos Estados-nação” do continente, já perfeitamente caducos, nichos egoístas de soberania e de poder, máquinas alienantes de exploração e de “guerras cada vez mais terríveis”¹²⁶, e substituí-los

¹²⁴ *Ibid.*, p. 40.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 51.

¹²⁶ Solange Gras, Christian Gras. *op. cit.*, p. 99.

pelas regiões. Só as federações, europeia, num primeiro momento, e mundial, num segundo, é que constituirão o garante efectivo de tais ideários.¹²⁷ E uma vez que os Estados constituem entraves reais e intransponíveis para a efectivação daqueles ideais, então há, num momento prévio, que os ultrapassar e que os derrubar definitiva e eficazmente. E estes, então, são os verdadeiros momento e função das regiões. Por isso é que o regionalismo assenta sobre uma fundamentação dupla: infra e supra-estatal.

¹²⁷ Alexandre Marc chega mesmo a argumentar que a dialéctica entre a escravidão e a liberdade é o grande motor organizador e impulsionador da história da humanidade; e que a conquista definitiva da liberdade só se alcançará quando os Estados se encontrarem definitivamente derrubados pelas regiões, e estas se encontrarem organizadas politicamente nas grandes federações integrais, europeia e mundial. Cf. as suas obras, "Contre l'Europe des États, l'Europe des régions", in Aa. Vv., *Contre les États, les régions d'Europe*, já citada, e *Du communalisme au fédéralisme intégral*, Paris, La Fédération, 1948.

4.2 — As regiões para a construção das super-federações

No âmbito do paradigma federalista, o regionalismo representa um meio para a centralização europeia; constitui a arma para o derrube do Estado. As regiões são necessário para “uma estratégia verdadeiramente global”, na construção de um Estado europeu, e até mesmo, se possível, de um “Estado universal”¹²⁸.

É, aliás, neste contexto que surgem as primeiras propostas de construção de uma Europa das regiões, a substituir a actual Europa dos Estados. Contra os Estados, o regionalismo de ataque. “O objectivo último da estratégia [regional] seria uma *Europa das regiões* na qual os governos nacionais definhariam gradualmente tornando possível o desenvolvimento de um governo europeu forte e a eliminação do nível nacional de burocracia”¹²⁹. Neste quadro, o regionalismo transforma-se basicamente num instrumento para o federalismo e para a união federal. É útil para a eliminação dos Estados. E as regiões são desenvolvidas para se substituírem aos Estados. Mas apenas momentânea e transitoriamente; uma vez que o poder político que as regiões receberiam dos Estados deveria ser

¹²⁸ Para um exemplo particularmente claro desta perspectiva em que se preconiza o regionalismo, não em função de eventuais virtualidades da organização política regional, mas tão só enquanto arma para a destruição dos Estados, de limpeza do terreno, por assim dizer, sobre o qual se poderá então proceder à centralização do poder político num super-Estado europeu, e, por fim, num hiper-Estado mundial, cf., por todos, Victor Nguyen “Construction de l’Europe et construction du monde; quelle stratégie pour les régions?”, in Aa. Vv., *L’autonomie, les régions d’Europe en quête d’un statut*, já citado.

¹²⁹ Roderick MacFarquhar, “The Community, the Nation State and the Regions”, in Bernard Burrows, ed., *op. cit.*, p. 23.

prontamente cedido ao super-Estado da federação europeia e, no último estágio da construção do federalismo integral, ao hiper-Estado da federação planetária.

A construção europeia será, então, assegurada pela construção regional do continente. Ambas assentam sobre a destruição dos Estados. E a segunda apresenta-se como a via mais rápida, segura e eficaz de execução da primeira. Assim se explica o tipo de organização política e de distribuição de poder que, neste contexto, se pretende imprimir à grande federação integral europeia e às relações entre as regiões e a federação.

Num primeiro momento esta escola do federalismo integral reivindica para as regiões nada menos do que a integralidade do poder político — provavelmente a fim de se poder proceder à destruição rápida e eficaz dos Estados. Na definição dos princípios regulamentadores das relações de poder no quadro do federalismo integral, e numa enunciação que é comumente citada e assumida consensualmente por esta escola, Guy Héraud reclama para as regiões um grau de autonomia de tal modo amplo que abarca nada menos do que os direitos à “auto-afirmação”, “auto-definição”, “auto-organização”, “auto-gestão” e até mesmo à “autodeterminação”¹³⁰.

¹³⁰ Para a identificação e explicação detalhada originais destes princípios de base do federalismo integral cf. Guy Héraud, *Les principes du fédéralisme et de la fédération européenne*, Paris, Presses d'Europe, 1968. De notar, contudo, que na própria formulação original de Guy Héraud, estes princípios ou direitos de base das regiões não podem ser entendidos de forma rígida e determinística, ou aplicadas automática e exactamente do mesmo modo a todas as regiões. Pelo contrário, são apresentados apenas como grandes princípios gerais. A sua tradução material para cada uma das regiões, em concreto, terá de ser precedida de uma avaliação, caso a caso, das circunstâncias e das necessidades materiais e conjunturais de cada uma das regiões. E terá ainda de ser moldada e adaptada a essas mesmas circunstâncias, necessidades e conjuntura. Guy Héraud identifica ainda outros cinco grandes princípios fundamentais que deverão nortear a construção da grande federação integral europeia: a *subsidiariedade*, no encadeamento das pessoas em famílias e em municípios, destes em regiões e, por fim, de todos na grande federação integral europeia, a *participação* das entidades de nível organizacional inferior nos processos e nos mecanismos de tomada de decisão das unidades de nível superior e mais abrangente, a *cooperação* de todos os níveis organizacionais nas matérias fundamentais que a todos digam respeito, a *complementaridade* entre as comunidades políticas de nível distinto, e a *garantia*, simultaneamente, da distribuição de poder entre as unidades políticas dos vários níveis, e da execução, coerciva, se necessário, das responsabilidades respectivas. No capítulo seguinte

São estes direitos que, estigmatizando o regionalismo, o demarcam com clareza da regionalização. A partir do direito de base à auto-afirmação, a criação de cada região apresenta-se como um acto de vontade da própria comunidade regional respectiva. A região não é uma criação do Estado; constroí-se a si mesma, com plena autonomia. Pelo princípio da auto-organização, é igualmente a região que define, para si própria, as normas que deverão nortear a sua organização interna, os valores e a direcção política que deverão ser imprimidos à comunidade respectiva. E, para além disso, do mesmo modo que não é uma criação do Estado, também o seu Estatuto interno não depende do Estado, mas decorre da livre expressão da vontade privativa de cada região. Por outro lado, o princípio fundamental da autogestão aponta para o direito, negado pela regionalização, que cumpre a cada região de definição e de implementação das regras de gestão e de usufruto dos seus recursos próprios. E, por fim, com o direito à autodeterminação, verdadeiro anátema no contexto da regionalização, esclarece-se que é igualmente a cada região que cumpre definir, em plena liberdade, o seu estatuto político externo, e o tipo de relacionamento com as demais entidades políticas.

É o direito à secessão, e a consagração final da desintegração dos Estados na construção da federação europeia integral, a “terceira Europa”¹³¹. A sua construção assenta, desde logo, sobre a destruição final dos Estados resultante do exercício dos direitos de autonomia das regiões, sobretudo do exercício do direito à autodeterminação. E, por outro lado, decorre da união dessas mesmas regiões

apresenta-se uma discussão aprofundada dos princípios de autonomia, subsidiariedade e participação, e dos papéis que desempenham no quadro europeu do Estado regional.

¹³¹ A primeira foi a Europa da *respublica christiana* da Idade Média, a segunda a dos Estados soberanos da modernidade, e a terceira, em construção no momento presente, será, então, a Europa das regiões, unidas numa federação integral. Para a exposição original da caracterização deste ideário de construção da “terceira Europa”, a Europa liberta, por fim, do poder destrutivo dos Estados e consistindo na união federal e integral das regiões cf. Yann Fouéré, *op. cit.*, especialmente as pp. 18 e seguintes.

na grande federação integral europeia, em face das exigências da vida contemporânea.

“Contra os Estados, a Europa das regiões”; assim reivindica em título de conferência Alexandre Marc, um dos grandes mestres do regionalismo e do federalismo integral¹³². É o regionalismo ao serviço do federalismo para a superação e para a substituição dos Estados e do sistema estatal de organização política. Deste modo, regionalismo e federalismo constituem duas faces de um mesmo processo; ou, melhor, o primeiro é a arma para o derrube do inimigo comum, o Estado, e para a entrega do poder político respectivo ao segundo. Conforme José Luis de Castro Ruano esclarece, é no federalismo integral que se situa a fundamentação teórica do regionalismo, uma vez que federalismo e regionalismo constituem as duas faces de um mesmo fenómeno e partilham de um objectivo comum: “a superação do Estado-nação”¹³³.

O objectivo último não é a substituição dos Estados por um número exponencialmente maior de regiões soberanas. Pelo contrário, neste paradigma as regiões apenas deterão os poderes de soberania herdados dos Estados por alguns instantes muito breves — aqueles estritamente necessários para a sua reunião, para a celebração de um novo contrato social na constituição de uma verdadeira “União europeia”, estrutura federal, dotada da integralidade dos poderes de soberania até então detidos em regime de monopólio e de exclusividade pelos Estados¹³⁴.

¹³² Alexandre Marc, “Contre l’Europe des États, l’Europe des régions”, já citado.

¹³³ Cf. José Luis de Castro Ruano, *op. cit.*, p. 16.

¹³⁴ Para uma exposição matricial deste paradigma do regionalismo federalista entendido como processo para a implementação do federalismo integral, veja-se o texto do seu grande mentor, Alexandre Marc, *Du communalisme au fédéralisme intégral*, *ed. cit.* Para uma perspectiva sinóptica do ideal do federalismo integral no Ocidente cf. ainda Bernard Voyenne, *Histoire de l’idée fédéraliste*, Nice, Presses d’Europe, 1976.

Não quer isto dizer que, cumprida a sua missão com o derrube final dos Estados,¹³⁵ e depositado o respectivo poder político nas mãos da União europeia federal, também as regiões desapareceriam. No quadro da estrutura da grande federação europeia continuaria a haver lugar para as regiões. Mas não para regiões enquanto partes integrantes, parcelas naturais do Estado e suas parceiras políticas dotadas de autonomia, isto é, de vontade política própria e de capacidade de a traduzir na prática concreta. No âmbito do regionalismo federalista anti-estatal, apenas há lugar para regiões entendidas como unidades em si mesmas, ou então, como “entidades intermédias” posicionadas entre os municípios, na base, e a União europeia, no topo¹³⁵. Para além disto, não é muito clara a concepção que esta vertente federalista do regionalismo assume da natureza das regiões e dos papéis que lhes devem cumprir no âmbito da arquitectura política federal última que preconiza¹³⁶. De tal modo que o próprio conceito de região se reveste aqui de um carácter fundamentalmente ambíguo, ao ponto de ser qualificado de autêntica “palavra-armadilha”¹³⁷, já que este tipo de regionalismo aponta, como se viu, para direcções antagónicas e, inclusivamente, para a instrumentalização das regiões ao serviço das grandes federações integrais, europeia e mundial.

Enquanto projecto de organização política, este tipo de regionalismo mais não é, então, do que “uma via para o europeísmo”¹³⁸. O grande objectivo é a

¹³⁵ Note-se ainda que para esta escola as regiões decorrem subsidiariamente dos municípios entendidos como “nível político fundamental”, “unidade de vizinhança”, “quadro de vida”, “lugar geométrico da mais forte densidade de relações humanas”, “fundamento da autonomia e em última instância, da liberdade”. Cf. Alexandre Marc, “Contre l'Europe des États, l'Europe des régions”, *ed. cit.*, pp 9 a 13.

¹³⁶ Para além, quer dizer, de constituírem instrumento e momento essencial da técnica para a eliminação do Estado e para a reunião dos respectivos poderes soberanos na constituição da grande união federal europeia.

¹³⁷ Victor Nguyen, *op. cit.*, p. 191.

¹³⁸ “Regionalism as a Road to Europeanism”, é como Andrea Chiti-Batelli intitula uma das secções do seu ensaio “Regionalism and Federalism in Europe: A «Biunivocal» Connection. Some reflections of a «fédéraliste à part entière» on the meaning of the nexus between supra-

construção de uma Europa unida e federal. Para o efeito é fundamentalmente indiferente se as competências dessa nova entidade supranacional são retiradas aos Estados, a derrubar, se às regiões já existentes. O importante é construí-la e dotá-la, tão rapidamente quanto possível, de poderes reais e efectivos — venham eles de onde vierem. De tal modo que, aquilo que é já considerado por muitos como uma consequência nefasta do processo de integração europeia para os Länder alemães, para as regiões autónomas italianas e para as comunidades autónomas espanholas em particular, designadamente a alienação por parte dos Estados à União Europeia de competências que estatutária e constitucionalmente haviam já sido transferidas do âmbito do nível central de governo para o nível regional, não suscita para os partidários deste regionalismo federalista problema que mereça qualquer atenção especial. Antes, tal fenómeno é considerado como algo perfeitamente natural, e desejável até. No máximo é um preço que deve ser pago com gosto pelas regiões, no interesse da unificação política do continente¹³⁹. É que, para esta perspectiva, a região mais não é do que “ pilar de federalismo ” e “ novo andar na construção europeia ”. Por isso é que as regiões são entidades “ de dimensão variável ”; exactamente à medida das necessidades do edificio a construir da união federal do continente e, em última instância, do planeta¹⁴⁰.

-national and infra-national federalism in our continent and about one generally neglected way to preserve the cultural identity of the ethnic groups”, *ed. cit.*, pp. 49-50.

¹³⁹ Cf. o importante estudo de Michael Hebbert, “Regionalist Aspirations in Contemporary Europe”, in Franz Hieronimus Riedl e Theodor Veiter, eds., *op. cit.*, especialmente as pp. 507-509. Neste contexto, Hebbert não deixa de apontar, com alguma ironia, para os previsíveis confronto e conflito entre regionalistas federalistas, para quem o regionalismo pouco mais é do que uma etapa na edificação de uma Europa politicamente unida e federal, e aqueles regionalistas que se encontram apostados exclusivamente na organização política regional dos respectivos Estados. Se no passado os interesses de ambos muita vezes se confundiam, irmanando-os, de alguns anos a esta parte têm vindo a demarcar-se, clara e aceleradamente. E os Estados, que até agora, e sob um certo prisma, constituíam o inimigo comum, a combater e a abater pelos primeiros e a re-estruturar pelos segundos, tomam-se, cada vez mais o aliado ora de uns, ora de outros, no conflito entre ambos.

¹⁴⁰ A natureza e a dimensão dos pilares e dos andares têm necessariamente que decorrer das necessidades do edificio a construir. Cf. Dusan Sidjanski, *op. cit.* As citações são da p. 51.

A construção de uma grande federação, europeia, num primeiro momento, e planetária, num segundo, apresenta-se, então, como o grande fio condutor da história e como meta a atingir, na consagração de um “homem novo”, de comunidades políticas novas, e de uma nova repartição do poder político entre cada um deles¹⁴¹. O federalismo impõe-se, portanto, simultaneamente como instrumento de leitura e como fim último da história. Nesta perspectiva a história é interpretada como consistindo em progressos e em retrocessos, exactamente na razão em que o devir histórico aproxima ou afasta o homem deste ideal último, erigido em valor em si mesmo e em padrão pelo qual se mede toda a história político-organizacional do Ocidente, e do mundo, em geral. Toda a história se perfila, então, como uma gigantesca caminhada para o federalismo. Uma caminhada cuja meta está já à vista, e que, portanto, está prestes a terminar. “O federalismo é o nosso futuro”, é como o professor Sidjanski, perfeitamente fiel aos seus valores de sempre, abre a sua obra recentemente publicada entre nós, *O futuro federalista da Europa*, cujo objectivo declarado é traçar a caminhada federalista europeia, desde o seu surgimento no pós-guerra, e inspirada nos valores fundamentais dos grandes ideários de unidade europeia, de Dante, Pierre du Bois, Kant ... Um futuro que se torna cada vez mais “a realidade do presente”, no cumprimento da profecia de Proudhon de que o nosso iria ser o século do federalismo¹⁴².

A caminhada ocidental para o federalismo está prestes a terminar; a utopia de outrora “está prestes a realizar-se”¹⁴³ nos nossos dias. E é a materialização deste grande fim da história político-organizacional da Europa, e do mundo, que

¹⁴¹ Cf. a perspectiva apresentada pelo Professor Dusan Sidjanski no seu livro *O futuro federalista da Europa, a Comunidade Europeia das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Grádiva, 1996.

¹⁴² Citado em *ibid.* p. 195.

¹⁴³ *Ibid.*, loc. cit.

enquadra as regiões, fornecendo-lhes uma identidade e uma função específicas. Os Estados constituem, sem quaisquer margens para dúvidas, os grandes obstáculos que se erguem impedindo o cumprimento da história e a materialização da utopia federalista. Por isso é que se torna necessário apostar, “com entusiasmo”, nas regiões contra os Estados, para os destruir, ou para os ultrapassar¹⁴⁴ e, em qualquer dos casos, para os transformar “no equivalente europeu do Nebraska ou do Illinois”¹⁴⁵.

A federação europeia só será uma realidade quando lhe forem “transferidos os poderes soberanos”¹⁴⁶ que, desde a modernidade, têm vindo a ser exercidos em regime de monopólio pelos Estados. A utopia só se materializará quando conseguir recolher num só governo europeu forte os poderes que no quadro do paradigma político moderno se encontram compartimentados e repartidos pelos Estados. É neste contexto, então, que surgem as regiões e a reivindicação de poder político regional: para o enfraquecimento, para a superação e, sempre que possível, para a destruição dos Estados. Para as regiões reivindica-se a autonomia medida em termos de poder subtraído aos Estados, tanto quanto possível e, se possível, a independência — mas apenas enquanto estratégia para a conquista dos poderes de soberania dos Estados, necessária para o cumprimento do fim último da história, através da sua recolha na grande federação europeia.

Mais do que regionalista, portanto, esta é uma perspectiva federalista; ou, melhor, é uma perspectiva regionalista ao serviço do ideal federalista. Nela verifica-se a submissão total do regionalismo ao federalismo. Defende-se o ideário regionalista, não por si, e muito menos para si, mas fundamentalmente

¹⁴⁴ Cf. *ibid.*, particularmente pp. 201-202.

¹⁴⁵ Cf. a caracterização desta escola do regionalismo étnico, federalista e utópico, apresentada por Maurice Bourjol no seu livro *Les institutions régionales de 1796 à nos jours*, Paris, Éditions Berger-Levrault, 1969, especialmente as pp. 303 a 305.

¹⁴⁶ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p. 21.

como estratégia para a construção do ambiente político que permita a implementação do ideário federalista. O regionalismo possui uma utilidade única e exclusivamente instrumental. É útil para a limpeza do terreno, para a destruição do Estado, “travão absoluto” do ideal federalista — o que permitirá, então, a sua substituição por um governo europeu centralizado e forte, na implementação da grande federação europeia, num primeiro momento, e planetária, quando se alcançar, por fim, o patamar do final da história. A verdadeira solução político-organizacional que se preconiza para a Europa, não é o regionalismo, mas sim o federalismo. “Não o regionalismo, [escreve Chiti-Batelli com toda a clareza] mas o federalismo [...] é a verdadeira solução; e para a implementar o Estado nacional [...] é de todo impróprio”¹⁴⁷ As regiões e o regionalismo apresentam-se, não como valores em si mesmos, mas como os instrumentos privilegiados para a materialização da utopia federal. E, curiosamente, instrumentos cuja validade se esgota, em boa parte, se não mesmo na totalidade, a partir do momento em que se cumpre a função que lhes era específica. Por tudo isto é que, para o projecto federalista, os regionalistas pouco mais serão, fundamentalmente, do que “compagnons de route”, à maneira de Lenine, a defender e a apoiar, mas apenas e tão só porque instrumentos para a concretização do ideário federalista, e até que este se encontre devidamente assegurado¹⁴⁸.

¹⁴⁷ “non il regionalismo, ma il federalismo [...] è la soluzione vera; e che per attuarla lo stato nazionale [...] è del tutto disadatto”, no original italiano. Cf. Chiti-Batelli, *op. cit.*, p. 266.

¹⁴⁸ Compare-se, por exemplo, a ênfase e a teorização que nos anos cinquenta, sessenta e setenta se dedica ao regionalismo, às regiões e à autonomia regional, quando o federalismo europeu pouco mais era do que um sonho, com aquelas que Chiti-Batteli e Dusan Sidjanski lhe dedicam na contemporaneidade, agora que, no seu entender, a união federal da Europa é já uma realidade e, portanto, a missão das regiões se aproxima, em passos largos, do seu cumprimento. Cf. a bibliografia identificada nesta secção.

5— O regionalismo político. As regiões para a reforma do Estado

Em alternativa à explosão de pequenos e de mini-Estados que se impôs no Terceiro Mundo com a descolonização europeia¹⁴⁹, e às utopias de governo mundial que se seguiram às duas grandes guerras deste século¹⁵⁰, no Velho Continente continua a privilegiar-se a via estatal de organização política. A vertente mais ortodoxa e positiva do regionalismo na Europa ocidental tem optado, desde sempre, por inserir as unidades políticas sobre as quais assenta — as regiões — num quadro civilizacional e político mais amplo que, simultaneamente, as integra e as situa. O regionalismo afirma-se, então, não como alternativa, mas como defensor do Estado e do modelo estatal de organização política. Assume-se interessado na sua continuidade — e até mesmo no seu revigoração — uma vez que é o quadro estatal que integra as regiões, imprimindo-lhes significado e fornecendo-lhes o seu domínio específico de acção.

Nesta sua vertente, o regionalismo opõe-se, então, quer à regionalização, quer ao falso regionalismo do federalismo integral anti-estatal. Ao invés da primeira, não se propõe instalar uma ampla rede de unidades administrativas sobre todo o espaço territorial e humano do Estado com vista à implementação

¹⁴⁹ Apesar de se reportar exclusivamente aos novos Estados insulares, cf. o importante estudo do Professor Ilídio do Amaral, "A irrupção de Estados insulares após a Segunda Guerra Mundial: um aspecto novo de geografia política", in *Finisterra*, XXII, nº 44, 1987, pp. 297-359.

¹⁵⁰ E, estamos em crer, o verdadeiro sentido do regionalismo federalista é mais facilmente apreensível quando entendido como um dos momentos concretos desta utopia.

local mais rápida e mais eficaz do poder político soberanamente definido pelo centro. O objectivo último do regionalismo não é o reforço do centralismo soberano do Estado. Por outro lado, e ao invés do segundo, não preconiza a autodeterminação das regiões e a eliminação dos Estados. Em alternativa a ambos, procura, isso sim, identificar aquelas entidades que naturalmente compõem a sociedade, e aponta para uma construção do Estado que assenta sobre o respectivo encadeamento político no reconhecimento e no respeito pela sua autonomia. Mais do que o reforço, ou a destruição do Estado, o regionalismo aponta para a construção de um tipo novo de Estado, paradigmaticamente diferente daquele que surgiu com a modernidade em toda a Europa, na sequência da Revolução Francesa¹⁵¹.

Mau grado a falta de unanimidade que, sobre esta questão, é bem evidente, o próprio conceito de regionalismo parece datar do próprio século XIX¹⁵². Em

¹⁵¹ Em sentido semelhante L.J.Sharpe estabelece uma clivagem entre dois grandes tipos de regionalismo que apelida de “verdadeiro” e de “falso”. Regionalismo “falso” corresponde, *grosso modo* ao que temos vindo a caracterizar de regionalização e de regionalismo federalista. Trata-se de um regionalismo “falso” porquanto no primeiro caso nos encontramos em face de uma política do próprio Estado, no âmbito da qual busca uma maior e mais eficaz centralização e um engrandecimento da capacidade de intervenção de governo central. É a regionalização entendida como descentralização económica e administrativa e enquanto instrumento para a centralização política. E, no segundo caso, porque em causa se encontram não a identidade e a vivência política das regiões, mas, e fundamentalmente, a sua instrumentalização para a destruição dos Estados e para a construção federal da Europa, e do globo. Por fim, o regionalismo “verdadeiro” é, então, aquele de que nos ocupamos nesta secção. Cf. L.J.Sharpe, *op. cit.*, particularmente as pp. 38 e seguintes. E é igualmente no quadro deste contexto de significação que Jean-Arnaud Mazères identifica três tipos de regiões e de regionalismos: o regionalismo de Estado, ou a regionalização propriamente dita, em que as regiões são criadas pelos Estados, para o seu serviço; o regionalismo anti-estatal, em que as regiões mais não são do que poderosos explosivos para o derrube e a desintegração dos Estados; e, por fim, o regionalismo reformista em que as regiões são situadas no Estado e entendidas como momento para a reforma do próprio paradigma moderno do Estado. Cf. Jean-Arnaud Mazères, *op. cit.*, especialmente as pp. 31 e seguintes.

¹⁵² A caracterização é de Charles-Brun, que o data de 1874. Cf. Jean-Marie Pontier, *La région*, Paris, Dalloz, 1988. Guido Meale, por seu turno, data-o de 1861, e reporta-o a Mazzini, e, depois, a Cavour, Farini e Minghetti que, a par da “ideia nacional”, reivindicavam igualmente a “ideia regional”, ou, melhor, protagonizavam uma “ideia nacional” para a Itália construída sobre a implementação da “ideia regional” e do reconhecimento da região como “entidade intermédia de governo”. A unidade nacional, argumentavam, não se confundia, nem decorria, do centralismo; e a organização regional do Estado tornaria “mais ágil e mais expedito o andamento geral da coisa

todo o caso, e apesar de susceptível de várias interpretações¹⁵³, parece identificar paradigmaticamente as aspirações regionais e o movimento político-ideológico em favor da sua transposição para a prática política concreta, constituindo, nestes termos, uma ideologia ou uma doutrina política que visa uma reorganização do Estado a partir da instauração, ou, melhor, da restauração da ideia regional e das regiões.

Na sua génese apresenta-se como alternativa à doutrina moderna do Estado. É um movimento que, podendo à primeira vista parecer “reaccionário ou perverso”¹⁵⁴, se fundamenta no reconhecimento de que, longe de constituir um todo homogéneo, unitário e simples, “toda a sociedade é uma teia complexa, com as suas condições históricas e geográficas relativamente fixadas” de regiões, cada uma com uma identidade sócio-cultural própria, e, por conseguinte, com

pública”. Cf. Guido Meale, *Principi di diritto regionale*, Bari, Caccuci Editore, 1983, pp. 14-15. Na sua obra *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, Gumersindu de Azcárate situa a sua génese em 1885, na Catalunha. Em sentido semelhante, Paul Claval data do século XIX as primeiras tentativas de organização regional, a partir do reconhecimento e do estabelecimento das “Regiões naturais” em que o Estado se constitui, as quais são definidas fundamentalmente a partir de clivagens objectivas e de natureza física, tais como “a disposição do relevo”. Cf. Paul Claval, “La notion de région” in J. H. P. Paelinck, e Alain Salles, eds., *Espace et localisation*, Paris, Economica, 1983, especialmente a p. 55. Por outro lado, ainda, Jean François Gravier, reporta a origem deste conceito já ao início do século XX, a 1911, data em que o geógrafo Vidal de la Blache define para a França um número de regiões naturais, delimitadas por critérios de natureza física e demográfica e correspondendo às zonas de influência das principais cidades daquele país e inspiradas na concepção de “fronteiras naturais” que, em França, remonta a Richelieu e a Luis XIV. Cf. Jean François Gravier, *op. cit.* Curiosamente, entre nós, Carlos Blanco de Moraes traça o seu surgimento apenas aos anos trinta deste século — primeiro momento em que, argumenta, o regionalismo político começa a “despontar”. Cf. a sua obra, *A autonomia legislativa regional. Fundamento das relações de prevalência entre actos legislativos estaduais e regionais*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1993. Sobre o regionalismo de Mazzini e o seu projecto político para a Itália, que assentava sobre o reconhecimento e a salvaguarda da “vida livre e sagrada” das regiões entendidas como “zonas intermédias indispensáveis” para a boa organização política do Estado, cf. ainda George Woodcock, “The Idea of Regional Autonomy in Italy from Mazzini to Ambrosini”, in *Il politico*, nº 4, 1986, pp. 695-710.

¹⁵³ Pedro Larrumbe Biurrun apelida-o mesmo de “vocábulo polivalente”. Cf. *op. cit.*

¹⁵⁴ Ou seja: um movimento que mais não pretenderia do que retroceder no tempo ao feudalismo e ao sistema dos privilégios feudais.

interesses igualmente privativos. E a ideologia regionalista mais não pretende do que transpor para o Estado este reconhecimento objectivo da “urdidura regional” natural da sociedade elevando-a à condição de instrumento de definição da sua própria trama político-organizacional¹⁵⁵.

O regionalismo surge, portanto, como “quadro regulamentador” e como “princípio de ordem” da organização social, na pregnante caracterização monográfica que, já em 1911, Charles-Brun dele nos oferece¹⁵⁶. Entendido como ideologia político-organizacional que assenta sobre um saudável “empirismo organizativo”, realista e pragmático, e como uma “disciplina do espírito”¹⁵⁷, impõe-se, no seu argumento original, como critério e como técnica para a definição das unidades constitutivas do Estado, e das respectivas esferas de poder privativas — particularmente aquelas das unidades civis. E, por último, assume-se ainda como instrumento de identificação do conteúdo material, das competências e das tarefas que deverão cumprir, quer ao Estado no seu conjunto, entendido como unidade central de poder, quer às regiões, quer aos municípios.

O ponto de partida original é, portanto, o social, tal como ele de facto se apresenta: diferenciado, plural e complexo. O regionalismo assenta sobre uma rejeição do experimentalismo e da engenharia político-organizacional da modernidade, indiferentes à pluralidade de entidades concretas que se manifestam na realidade social de base, e empenhados na construção do Estado soberano.

No seu cerne, é reivindicação de identidade e de diferenciação, dos cidadãos situados e da pluralidade de unidades naturais concretas em que se situam e que, no seu conjunto, compõem o Estado. E é, igualmente, reivindicação

¹⁵⁵ Cf. Robert E. Dickinson, *City, Region and Regionalism*, London, Routledge & Kegan Paul, 1952. As citações são da p. 247.

¹⁵⁶ Charles-Brun, *Le régionalisme*, Paris, Bloud & C. ie, Éditeurs, 1911, p. 48.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 61.

de poder, não já meramente administrativo, mas político, para a vivência dessa mesma identidade própria.

Parte do princípio que a organização política do social não pode ser definida e implementada “com vergastadas parlamentares”¹⁵⁸, ou decorrer de critérios estritamente racionais e abstractos, desgarrados das respectivas características materiais próprias. Por isso é que o regionalismo se apresenta como uma crítica à atitude revolucionária, e moderna em geral, de pretender legislar a abolição dos cidadãos concretos, detentores de direitos e de prerrogativas materiais, e de todas as unidades intermédias em cujo contexto se situam e imprimem significado às suas vidas — a fim de, como que por toque de mágica, os substituir por cidadãos abstractos, entendidos atomística e racionalmente, perfeitamente iguais entre si, porque igualmente desapossados de quaisquer direitos e igualmente sujeitos, directa e integralmente, ao poder soberano do Estado, total e absoluto, em consequência da recolha e da reunião em si de todos os poderes até então dispersos pela fibra social.

A ideologia regionalista afirma-se, então, como “um princípio de organização política”¹⁵⁹, alternativo, simultaneamente, à centralização artificial e atrofiadora da vitalidade e das liberdades sociais, e à anarquia inviabilizadora de qualquer possibilidade de convivência social. Longe de se confundir com qualquer um destes pólos extremos, o regionalismo situa-se entre ambos. A atitude regionalista é de que, para impedir, de modo seguro e eficaz, a anarquia social, não é necessário cair no centralismo cerrado do discurso moderno de soberania.

¹⁵⁸ Um dos grandes princípios cardeais do regionalismo, argumenta Charles-Brun na obra acima citada, p. 63, é exactamente que “il ne croit point à la rénovation du pays par un coup de baguette parlementaire ou autre”.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 74

Numa definição sintética pode dizer-se que a alternativa regionalista parte, por um lado, da necessidade de se proceder a uma leitura realista e detalhada da sociedade cuja organização política se encontra em causa. Como momento preliminar, aponta para a necessidade de se identificar exaustivamente cada uma das unidades que integram o todo social, e os papéis que lhes correspondem. Tudo isto com o objectivo de se poder proceder à tradução para o nível político e à consagração efectiva da orgânica e da estrutura social já existentes. A sociedade não é entendida como um corpo amorfo, que poderá receber a hierarquização política que o legislador lhe quiser imprimir — até mesmo a mais artificial, mecânica ou racional. Pelo contrário, é compreendida na sua especificidade material como um corpo orgânico, que detém já, por si, uma estrutura real que não pode perder-se¹⁶⁰.

As raízes longínquas e originárias do regionalismo e da reivindicação regional perdem-se no tempo histórico. “As regiões [no argumento de Melville Branch] existem desde tempos imemoráveis”; constituem, mesmo, a melhor técnica desenvolvida pelo homem para a organização do espaço, a contenção e a resolução dos problemas e o enquadramento e gestão das múltiplas actividades de que se ocupa. Os povos primitivos recorriam já à técnica de organização regional para a obtenção de água, alimentos, etc. A civilização do antigo Egipto organizou-se e desenvolveu-se à volta da região do delta do Nilo. O moderno sistema administrativo francês é de base regional: assenta sobre regiões delimitadas pela área que o Prefeito podia percorrer, alcançar e comandar durante um dia de viagem a cavalo¹⁶¹. O moderno conceito do mar territorial surgiu a

¹⁶⁰ A cada sociedade encontra-se subjacente uma estrutura própria e natural. Cada sociedade contém os seus próprios “factos immodificáveis”, como eram apelidados no século passado. E, portanto, a organização política de uma sociedade não pode deixar de ter em linha de conta, e, mais do que isso, de decorrer mesmo, dos respectivos “factos” naturais e estruturantes de base.

¹⁶¹ Cf. Melville Branch, *Regional Planning and Explanation*, New York, Praeger, 1988. A citação é das pp. 9-10. Em sentido semelhante, entre nós, Francisco Velozo situa as origens do regionalismo na “longínqua China” e na doutrina do “velho Confúcio”. Cf. o seu ensaio “Alguns

partir da medição daquela região dos mares capaz de ser alcançada por um tiro de canhão situado na costa, e, assim, ser eficazmente ocupada e controlada pelo respectivo Estado ribeirinho. E, na contemporaneidade, verifica-se nada menos do que a universalização científica do conceito. Desde as regiões mais diminutas, conforme esclarece Melville Branch, até às mais imensas regiões celestiais, “todas as operações intelectuais fazem uso ou relacionam-se, de qualquer modo, com o conceito de região. Com o avanço dos seus conhecimentos, todas as disciplinas utilizam o conceito de região”. Desde as regiões agrícolas até às zootécnicas, passando pelas regiões administrativas, antropológicas, arquitecturais, astronómicas, biológicas, botânicas, empresariais, ecológicas, económicas, de engenharia, geográficas, geológicas, hidráulicas, médicas, meteorológicas, militares, oceanográficas, paleontológicas, políticas, sociológicas, turísticas, etc., etc., todo o planeta, e o saber que dele detemos, parece possuir um cunho regional¹⁶².

Contudo, para aquela que aqui nos interessa, a dimensão político-organizacional, é na Revolução Francesa, ou, melhor, na reacção à Revolução e ao tipo de Estado que dela resulta — soberano, unitário, centralizado, jacobino — e na reivindicação do seu aperfeiçoamento, designadamente através do restauro das regiões, entendidas como unidades intermédias, posicionadas entre as pessoas individuais e o Estado, que radicam, com mais propriedade, as raízes e os fundamentos basilares do regionalismo¹⁶³. Note-se, não obstante, que até mesmo na sua formulação original, o regionalismo não foi um mero tradicionalismo, um reaccionarismo, ou uma tentativa de ressurreição histórica do passado; em causa

aspectos do pensamento regionalista”, in *Scientia Iuridica*, T. XXII, n° 126-127, 1974. A citação é da p. 68.

¹⁶² Para a apresentação de uma caracterização sumária dos vários tipos de região veja-se a monografia de Melville Branch, *op. cit.*, especialmente as pp. 61 a 95.

¹⁶³ Neste sentido cf. Thomas O. Hueglin, *op. cit.*, e ainda, Amparo Rubiales Torrejón, *op. cit.*

jamais se encontrou, como alguns chegaram a temer, uma qualquer tentativa de voltar atrás no tempo, à Idade Média, ou ao Antigo Regime¹⁶⁴. Pelo contrário, o regionalismo mais não é do que a rejeição da pretensão revolucionária e jacobina de fazer “tábua rasa” da complexidade natural e evidente das sociedades, e da “hierarquia de comunidades que enquadram o indivíduo e constituem para ele outras tantas pátrias”¹⁶⁵, eliminando-as a todas e reduzindo-as a uma espécie de massa amorfa, artificial, incolor e insípida, integralmente definida e controlada pelo Estado através dos seus órgãos de poder — os órgãos de soberania. Aquilo que a ideologia regional vem reivindicar é que não é possível considerar a nação, nem sequer as diferentes comunidades em que esta se organiza, como entidades artificiais, produtos livres e caprichosos da vontade dos homens, *maxime* da vontade do Estado¹⁶⁶. Daí, no seu cerne, o regionalismo não ser mais do que a expressão da necessidade de se proceder à “integração espontânea” no todo estatal das comunidades e dos grupos originários que formam a trama social,

¹⁶⁴ Apesar dos receios expressos por alguns de que se não for controlado superiormente, o regionalismo implicará, na certa, o retorno ao pré-nacionalismo dos feudos medievais e a ascensão ao poder de tenebrosos senhores feudais. Para uma expressão particularmente paradigmática destes medos cf. o artigo do Professor Eduardo Lourenço “Quem define — e onde — Portugal?”, in *O Jornal*, 5 de Setembro de 1986, em defesa da instituição do Ministro da República para as regiões autónomas portuguesas dos Açores e da Madeira, invocando-o, tal como o sistema de controlo político das autonomias regionais, como travão impeditivo do retorno ao feudalismo. Note-se, contudo, que em Junho de 1988, em conferência intitulada “Da autonomia como questão cultural”, este ilustre Professor demonstra uma evolução radical do seu pensamento sobre a matéria. Abandona as referências ao feudalismo e argumenta mesmo que a sua reflexão inicial se ficou a dever ao desconhecimento — no caso concreto da realidade açoriana. É por isso, então que, no seu entender, a questão do regionalismo açoriano se apresenta, antes do mais, como uma questão de conhecimento, de mútuo reconhecimento (do continente português e dos Açores). O texto desta conferência está publicado in Aa. Vv., *A autonomia como fenómeno cultural e político, comunicações apresentadas na VII semana de estudos dos Açores*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, 1987, pp. 51-62. O debate que se lhe seguiu, esse, infelizmente, não foi publicado.

¹⁶⁵ Na pregnante expressão de Jean-François Gravier, *op. cit.*, p. 8.

¹⁶⁶ Cf. Lluís Durán y Ventosa, *Regionalisme y federalisme*, Barcelona, Francisco Puig, 1905, p. 6.

reconhecendo e respeitando as suas idiossincrasias e o seu carácter natural e originário¹⁶⁷.

No fundo, o regionalismo é uma ideologia através da qual se pretende garantir que a estruturação e a organização políticas do Estado deverão resultar de uma “interpretação leal” da sociedade que lhe serve de suporte material¹⁶⁸. Em alternativa à concentração e à centralização de todo o poder nos órgãos centrais do Estado, preconiza a sua distribuição por entre os “corpos naturais”¹⁶⁹, as “células”¹⁷⁰ da sociedade e da nação, particularmente aqueles que possuem uma relevância civil: as regiões.

Fundamentalmente, o regionalismo assenta sobre uma concepção orgânica e articulada da sociedade e do Estado. A primeira é perspectivada como um complexo ordenado e integrado de organismos inferiores, que congrega — sem absorver. É que, em contraposição à doutrina moderna, a sociedade não constitui um todo unitário e homogéneo que, por motivos utilitários, se possa subdividir em regiões, num primeiro momento, e, a partir destas, em municípios, freguesias, aldeias, e, por fim, famílias e pessoas; pelo contrário, decorre deles. “Os organismos inferiores [argumenta Gumersindo de Azcárate em discurso perante o Ateneo de Madrid em 1891] não são divisões do superior, pelo contrário, é este que é um agregado daqueles”¹⁷¹. Não é, portanto, a sociedade que se divide em

¹⁶⁷ Em sentido semelhante veja-se o argumento de Pablo Lucas Verdú, “Centralismo — regionalismo — federalismo (tres principios configuradores del Estado contemporáneo)”, in *Documentación jurídica*, nº 13, Janeiro — Março de 1977, especialmente a p. 68.

¹⁶⁸ Na definição de Dom Torras i Bages, citado por Juan Vallet de Goytisolo, “La libertad civil”, in Aa. Vv., *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios (actas de la VI reunión de amigos de la Ciudad Católica)*, Madrid, Speiro, 1986, p. 176.

¹⁶⁹ A caracterização é de Lluís Durán y Ventosa, que preconiza ser nos “corpos naturais da nação” que se situa o fundamento do regionalismo, entendido como doutrina política. Cf. *op. cit.*

¹⁷⁰ Na perspectiva de Norton Long, “The Citizenships”, in *Urban Affairs Quarterly*, vol. 23, nº 1, Setembro de 1987.

¹⁷¹ In Gumersido de Azcárate, *op. cit.*, p. 67.

municípios e regiões; são estes que se organizam em sociedade — associando-se organicamente entre si, mas sem abdicarem da sua identidade ou dos seus interesses e direitos privativos, na constituição, em linha ascendente, de comunidades cada vez maiores e mais complexas. É pela associação natural de homem e mulher que surge a família, comunidade primeira, que não se afirma pela negação da personalidade dos seus membros, mas, pelo contrário, é instituída para o seu serviço, potenciação e garantia. E, de igual modo, surgiram a freguesia, para o serviço das famílias de cuja aglutinação decorre; o concelho, a partir da reunião de várias freguesias; a região, enquanto associação natural de municípios, e, só por fim, e como pedra de toque de toda a estrutura social e política, apareceram a nação e o Estado, enquanto complexos orgânicos de regiões, municípios, concelhos, freguesias, famílias e pessoas.

Ora, em face da necessidade de se verificar uma adequação, tão harmónica e estreita quanto possível, entre a natureza das unidades sociais de base e a estrutura política que as deverá enformar, também o Estado, paralelamente à sociedade, não pode organizar-se no quadro de uma perspectiva unitária e simples em que todo o poder se encontra concentrado e centralizado numa só pessoa, ou num só conjunto de órgãos. Pelo contrário, a sua constituição deve espelhar a complexidade natural da trama social e proceder a uma distribuição efectiva do poder por entre cada uma das respectivas unidades constituintes. Não apenas do poder administrativo, como no âmbito do paradigma da regionalização e da descentralização, mas do poder político também. Por isso é que, enquanto princípio doutrinal de organização política do Estado, a ideologia regionalista entende as regiões como “algo inerente à estrutura da sociedade”¹⁷² e reclama “o reconhecimento dos direitos inerentes à personalidade própria das regiões”¹⁷³.

¹⁷² Robert E. Dickinson, *op. cit.*, p. 17.

¹⁷³ Gumersindo de Azcárate, Conferência apresentada no Ateneo de Madrid em Março de 1900, intitulada “Centralización, descentralización y regionalismo”, in *op. cit.*, p. 161.

Trata-se, portanto, de uma doutrina fundamentalmente correctiva da estruturação política estatal moderna, jacobina, centralizada, soberana. O seu grande objectivo, continua a argumentar de Azcárate, é corrigir o “erro em que incorreu a Revolução Francesa” ao abolir as antigas regiões e as instituições intermédias em geral, “dilacerando corpos vivos”, absorvendo-as a todas, concentrando em si o seu poder, e substituindo-as por unidades arbitrárias e artificiais, destituídas de qualquer poder, a não ser aquele que nelas houvesse por bem delegar, e enquanto o houvesse por bem fazer¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Conferência na Real Academia de Ciencias Morales e Políticas, sobre o tema “Hasta que punto es compatible en España el regionalismo con la necesaria unidad del Estado”, em Janeiro de 189, in *ibid.*, p. 149.

5.1 — Regionalismo e soberania social

As regiões constituem pessoas sociais de direito natural que o Estado não cria, mas apenas reconhece e serve, suprimindo todas as eventuais lacunas e incapacidades. Por tudo isto é que o município e a região não são criações artificiais do Estado, mas, antes, as suas “bases estruturais”¹⁷⁵. “Realidade viva” da sociedade, “fonte de águas vivas onde podem ir dessedentar-se todos os doutrinários políticos da nação”, a região impõe-se, no quadro geral deste paradigma, como uma “repartição natural” e a “primeira realidade da [...] corporatura territorial”¹⁷⁶. Como tal, e entendendo o regionalismo como “princípio de ordem e de harmonia [...] com o alcance de uma filosofia”¹⁷⁷, é sobre esta realidade regional que se deve alicerçar a estruturação política da sociedade em Estado. De tal modo que o ideário regionalista preconiza que às regiões deve ser assegurada a máxima autonomia compatível com o interesse comum e a necessária unidade do Estado, para a vivência e a execução da sua identidade e dos seus interesses próprios. E, para além disso, o próprio Estado deve assentar, sempre que possível, e tanto quanto possível, sobre uma organização autonómica, plural, orgânica e corporativa, em vez de unitária, centralizada e burocrática¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Francisco Velozo, *op. cit.*, p. 72. Em sentido semelhante, cf. igualmente Pedro Larumbe Biurrun, *op. cit.*

¹⁷⁶ Francisco Velozo, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹⁷⁷ Luis de Almeida Braga, Conferência de 1930, intitulada “Ao serviço da Terra”, citada em *ibid.*, p. 73.

¹⁷⁸ A partir desta perspectiva naturalista e organicista da reivindicação regionalista, Francisco Velozo identifica no continente português seis grandes regiões, tomando por base a divisão antiga

O regionalismo mais não é, portanto, do que o reconhecimento da evidência da pluralidade de unidades, grupos, comunidades, em cujo contexto as pessoas inserem as suas vidas; e, por conseguinte, é a afirmação da necessidade de reintegração de cada um deles na vida colectiva da nação e no seu aparelho político, o Estado. “Arranca [na argumentação de Durán Y Ventosa que temos vindo a seguir] da existência de entidades positivas, com existência natural e histórica, de entidades com vida própria, as quais não necessitam de ser criadas por qualquer acordo, mas, tão só, em todo o caso, de serem reconhecidas”¹⁷⁹ pelo Estado, que as deverá proteger, nomeadamente emprestando-lhes o seu poder coercivo.

Mas, nos termos da apresentação de Vázquez de Mella, não se trata apenas do mero reconhecimento da existência “natural e histórica” de cada uma destas entidades. O regionalismo surge como protesto contra a centralização do poder nos órgãos centrais do Estado. Contra a “estadolatria” o regionalismo propõe o “societalismo”¹⁸⁰.

Na concepção de Vázquez de Mella a sociedade é entendida como um organismo composto e ordenado hierarquicamente num processo de aglutinação orgânica em que as sociedades inferiores se encaixam subsidiariamente umas nas outras na constituição das sociedades superiores. Ou, então, como “*um rio formado por afluentes*, que são as regiões, [o qual] não nasceu de uma só fonte, não está formado mais do que por afluentes; o rio sem os afluentes não pode existir”¹⁸¹. Ora, tal como na sua unidade o rio não nega os seus afluentes, mas

do Reino em seis Províncias: “D’antre Douro e Minho, Trás los Montes, Beira, Antre Tejo e Guadiana, Estremadura e Algarve”. Cf. *op. cit.*, p. 76.

¹⁷⁹ Lluís Duran y Ventosa, *op. cit.*, p. 254.

¹⁸⁰ Cf. a Conferência pronunciada na Semana Regionalista de Santiago de Compostela em 1918, in Vázquez de Mella, *Regionalismo y monarquía*, Madrid, Ediciones Rialp, S.A., 1957, p. 101.

¹⁸¹ Caracterização apresentada num discurso perante o Parlamento espanhol em Junho de 1907, in *ibid.*, p. 91.

decorre deles, também neste processo de aglutinação de comunidades inferiores na constituição da comunidade superior não há perda de identidade, nem desintegração das comunidades inferiores na constituição da comunidade superior. Pelo contrário, em oposição à liberdade revolucionária, abstracta e igualitária, o regionalismo propõe para o Estado um sistema integrado de liberdades concretas: as liberdades positivas de cada umas das unidades que o constituem, em execução da sua identidade e dos seus interesses privativos.

Por outro lado, e em sentido estrito, o Estado não é o senhor total e absoluto, mas um agente dessa sociedade, complexa e plural; um, de entre vários. A sua própria autoridade provém dos serviços que presta. A sua, é a única lei coerciva. Os demais ordenamentos políticos podem ter competência de produção legislativa na definição das opções políticas que assumem para si e para os seus membros, mas a legislação que produzem apenas obriga coercivamente a obediência, na razão em que o Estado as integra no seu ordenamento jurídico e lhes empresta a sua coercividade. Contudo, não se trata de uma actuação discricionária, já que, na melhor concepção pluralista, o Estado “cria direitos não como o concessor senhorial de dádivas, mas como o agente da sociedade”¹⁸². Enquanto agente da sociedade, o Estado mais não constitui, então, do que veículo de possibilitação e de potenciação da convivência social. Na rica e sugestiva imagem de Robert MacIver, “o Estado é, por assim dizer, a auto-estrada asfaltada da vida social, circundada por campos e por cidades. É a via comum que a todos serve. Todos os negócios da vida são tornados possíveis pela sua ajuda, e todos os que vivem à sua beira têm de contribuir para a sua manutenção. Por isso é que, por tudo o mais que possa ser, o homem *tem* de ser um membro, ou pelo menos um súbdito, de um Estado”¹⁸³.

¹⁸² Cf. Robert M. MacIver, *The Modern State*, Oxford, Oxford University Press, 1966, a citação é da p. 480.

¹⁸³ *Ibid.* p. 482.

Contra o “estatismo, a “ditadura” do Estado onnipresente e onnipotente, reclama-se, portanto, o “societalismo”, a reintegração na sociedade de todas as suas unidades constituintes, de todas as suas facetas, associações, ordens e hierarquias naturais. Em complemento, se não mesmo para o equilíbrio e a verificação da soberania política do Estado, o regionalismo reivindica a “soberania social” de cada uma das unidades constituintes do todo social, reclamando para cada uma delas a sua respectiva esfera privativa de direitos e de poderes, para o tratamento das questões que são do seu interesse específico¹⁸⁴.

Afirma o município e a região¹⁸⁵ como “sociedades complementares” do Estado. Por isso, exige a partilha do poder entre os órgãos específicos do Estado, os órgãos de soberania política, e os órgãos da sociedade — os quais se afirmam então como autênticos parceiros dos primeiros e verdadeiros “órgãos da soberania social”, complementares da “soberania política” estatal. É a negação radical da caracterização moderna do poder do Estado: total, absoluto, ilimitado e ilimitável, onnipresente e onnipotente; e a imposição de autênticas barreiras ao poder soberano do Estado, impeditivas do seu transbordo para os domínios específicos do interesse da sociedade e de cada uma das suas unidades constituintes naturais e históricas¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Em sentido semelhante, cf. ainda Robert E. Dickinson, *op. cit.*, p. 7, que define o regionalismo como decorrendo de uma leitura científica do tecido natural da sociedade — constituído em regiões —, e da transposição e aplicação desta natureza social de base regional para a respectiva organização política em Estado.

¹⁸⁵ E a família também.

¹⁸⁶ Cf. Vázquez de Mella, *op. cit.*, especialmente pp. 115-119. Nesta concepção, a soberania social traduz os poderes e as liberdades primárias dos municípios e das regiões (para além das pessoas individuais e das famílias) que, sendo anteriores ao Estado, se apresentam, portanto, como fonte de onde brota o poder de soberania política. Por isso é que cada uma destas entidades sociais naturais constitui um domínio em si mesma, no âmbito do qual a soberania do Estado não é sequer capaz de penetrar.

O regionalismo impõe-se como uma revolução que pretende assegurar “o exercício livre da soberania social de um povo em todos os seus órgãos, começando pelo município e terminando na região, para obrigar a soberania política do Estado oficial a servi-la e a ampará-la, e não para a mutilar e absorver. Não é uma ressurreição arqueológica de um mundo que passou [...mas a constatação de que] sem municípios livres não haverá mais do que regiões servas e Cortes tirânicas”¹⁸⁷. Por tudo isto é que o objectivo primordial é assegurar a harmonia no exercício da actividade política primordial de acoplagem de comunidades e de hierarquias sociais que, no seu conjunto, constituem a sociedade nacional, suporte material do Estado. Para tal, há que garantir a eficácia da soberania política do Estado no âmbito específico das suas competências essenciais — a saber, nos domínios das relações sociais e religiosas, com os municípios, com as regiões e com a Igreja, das relações diplomáticas, económicas e de defesa perante os demais Estados, na regulamentação dos conflitos inter-regionais e, *grosso modo*, na suplência das necessidades e das insuficiências dos indivíduos e das instituições, municípios e regiões¹⁸⁸. E, por fim, há que assegurar as liberdades e os direitos naturais das várias hierarquias sociais: salvaguardar a “soberania social”, que o Estado moderno “arrancou ou espezinhou contra o direito”, devolver à sociedade, e às suas unidades componentes, aquilo que lhes havia sido retirado, e “limitar a soberania do Estado, colocando-lhe barreiras que impeçam o transbordo dessa autoridade que chegou a ser onipotente”¹⁸⁹. É o regionalismo enquanto concepção orgânica, complexa e pluralista da sociedade e do Estado, instrumento

¹⁸⁷ Discurso pronunciado em Outubro de 1916, in *ibid.*, pp. 238-239.

¹⁸⁸ Cf. *ibid.*, p. 244.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 115.

de legitimação e técnica de partilha de poder por entre as unidades constituintes de ambos.

É igualmente no contexto deste grande quadro de significação que, na definição de Francisco Velozo, o regionalismo se impõe como “movimento que leva os povos a defenderem os seus interesses e franquias, a cultivarem as suas tradições, costumes e patrimónios, dentro de áreas territoriais diferentes”¹⁹⁰, retirando-os da alçada da competência dos órgãos do poder soberano do Estado e reservando-os para si próprios. O regionalismo pretende operar uma partilha real de poder entre o Estado e os seus órgãos próprios de poder, por um lado, e a sociedade e as suas unidades constituintes de base, por outro. Daí que, enquanto ideologia política, represente, na concepção doutrinal de Luigi Sturzo, grande expoente do pensamento regionalista democrata-cristão italiano, a “legítima aspiração dos povos a viverem segundo as leis da sua vivência social”. Por isso é que o grande objectivo da ideologia regionalista mais não é do que o reconhecimento da existência natural e material das regiões, a sua libertação da opressão e asfixia por parte do poder central, e a respectiva consagração enquanto “reclamação de liberdade e de autonomia”¹⁹¹.

¹⁹⁰ Francisco Velozo, *op. cit.*, p. 80.

¹⁹¹ Cf. Luigi Sturzo, *La regione nella nazione*, Bolonha, Zanichelli, 1974.

5.2 — A ideologia regionalista

Contra a concentração e a centralização de todo o poder, institucionalizadas pela Revolução Francesa¹⁹², o regionalismo é uma “luta” para que cada uma das unidades constitutivas da sociedade participe do poder político que as enforma e possua um núcleo de poder privativo, no âmbito do qual os órgãos de poder do Estado não possam penetrar, e no qual cada uma possa então exercer a sua “soberania social” e gozar “da primeira e mais apreciada de todas as liberdades, de se construir e de viver segundo as leis peculiares da sua existência”¹⁹³. Por isso é que, mais do que um regresso ao passado, o regionalismo constituiu, desde o início, um ideário político que, em face da realidade material das condições em que se situa, sociais, culturais, económicas, etc., etc., apresenta uma tipologia, um quadro ideal, de aperfeiçoamento do sistema vigente de organização política: o sistema estatal, solidamente ancorado sobre o Estado unitário, jacobino e soberano.

Nestes termos, e este é já um segundo momento do argumento regionalista, o político é entendido como forma, como estrutura organizativa do social; razão pela qual este último se apresenta, então, como a matéria que suporta o político e lhe fornece um campo de acção. É esta a razão que se encontra na base e que legitima a proposição regionalista de que a estruturação

¹⁹² Na sequência, aliás, dos movimentos de concentração e de centralização do poder político iniciados e já bem evidentes no Antigo Regime.

¹⁹³ Cf. a monografia de D. Juan Mañe y Flaquer, *El regionalisme*, Barcelona, Imprenta Barcelonesa, 1887. As citações são das pp. 83 e 87, respectivamente.

política de uma sociedade não pode ser artificial, nem discricionária, mas, antes, tem de espelhar o tipo de sociedade, a natureza e a constituição da matéria que é sua função enformar politicamente.

Num terceiro momento, a perspectiva regional surge na sequência do reconhecimento de dois grandes tipos de blocos de interesses sociais: gerais, comuns à universalidade dos seus membros, enquanto tais, e sectoriais, privativos de determinadas unidades ou colectividades sociais. Abstraindo da multiplicidade de colectividades, ou de corpos, sociais, de base profissional, recreativa, religiosa, económica, desportiva, etc., etc.¹⁹⁴, a ideologia regionalista reconhece nas sociedades ocidentais dois grandes níveis de unidades civis, aos quais deverão corresponder, por conseguinte, dois grandes níveis de unidades político-organizacionais. Num primeiro plano observa aquelas que são comumente apelidadas de unidades de poder local: as freguesias, os municípios e as regiões. E, num segundo, as unidades de poder central ou geral, habitualmente apelidadas de órgãos do Estado, em sentido restrito, ou específico¹⁹⁵.

Finalmente, num momento terminal, e decorrendo dessa leitura da sociedade, preconiza que, tal como a nação e o Estado, no seu todo, também as pessoas e as unidades intermédias, os municípios e as regiões possuem uma existência civil natural concreta¹⁹⁶, não podendo, por isso mesmo, deixar de

¹⁹⁴ A cada um dos quais deverá corresponder uma ampla autonomia funcional para o exercício livre das suas funções e tarefas específicas, em cumprimento dos respectivos interesses privativos — em tudo aquilo que não afectar directamente o interesse geral da comunidade, no seu todo. Para um melhor tratamento e enquadramento da autonomia funcional destes corpos sociais, cf. o ensaio, “Guildas, corporações e democracia” que publicámos na revista *Arquipélago, Filosofia*, nºs 2-3, 1991-1992.

¹⁹⁵ Ou órgãos de soberania, como é hábito chamar-lhes no nosso país.

¹⁹⁶ Existindo mesmo por direito natural. Por esta razão, quer a freguesia, quer o município, quer a região, encontram-se imunes à intervenção do legislador positivo. Por isso é que, e no próprio quadro da filosofia do direito natural, apesar do poder soberano de que desfruta, nem o Estado, enquanto ordenamento político global, nem o Parlamento, enquanto repositório da soberania da nação (e muito menos o executivo) os pode negar, ou alterar — tal como não o pode fazer relativamente à pessoas individuais. Perante as normas de direito natural, o legislador positivo mais não pode fazer do que reconhecê-las e ampará-las, emprestando-lhes o seu poder coercivo e

usufruir de uma existência político-organizacional, de direitos e de poderes, igualmente reais. Os municípios e as regiões existem por direito natural; possuem, por isso, uma esfera de interesses e um âmbito de actuação, de direitos e de poderes privativos e exclusivos. Ao direito positivo do Estado mais não cumpre, portanto, do que traduzir essa existência natural para a prática concreta e imprimir uma expressão material ao domínio específico e reservado de cada uma destas unidades intermédias, codificando e estatutando, com clareza e com precisão, as suas respectivas esferas de interesses privativos e o elenco dos respectivos direitos e poderes exclusivos, e, por último, garantindo-os com toda a força do seu poder coercivo. Ao direito positivo compete assegurar, por um lado, a liberdade interna de cada uma destas unidades, garantindo que, no seu seio, cada uma delas encontra as condições adequadas para o exercício pleno dos seus direitos e poderes privativos. E, por outro, cumpre-lhe igualmente a tarefa de salvaguarda da sua liberdade externa, abdicando de qualquer tentação intervencionista sobre o âmbito de privacidade de cada uma delas, e não permitindo intervenções oriundas de quaisquer outros horizontes.

O Estado, portanto, não cria as entidades que integra, as pessoas, os municípios ou as regiões, nem pode penetrar nos respectivos núcleos de privacidade. A sua é uma função dupla. Desde logo, de garantia da identidade, dos interesses, dos direitos e dos poderes privativos de cada um deles, quer

trazendo-as para a alçada das sanções que impõe. É por esta razão que a freguesia, o município e a região se apresentam perante o Estado como "factos immodificáveis da natureza" aos quais não pode escapar, mas que é sua função reconhecer, proteger e potenciar. Sobre a filosofia política do direito natural e sobre a função específica do direito positivo perante o direito natural cf. a perspectiva paradigmática de São Tomás de Aquino apresentada na *Summa Theologica* e recolhida por Carlos Ignacio González com o título de "Tratado de la ley", in São Tomás de Aquino, *Tratado de la ley, tratado de la justicia, opúsculo sobre el gobierno de los principes*, Cidade do México, Editorial Porrúa, 1981. Para uma perspectiva contemporânea, cf. Emilio Serrano Villafañe, *Filosofía del derecho — derecho natural, concepciones iusnaturalistas actuales*, Madrid, Editora Nacional, 1967, ou ainda a imponente monografia do Professor Heinrich A. Rommen, *The Natural Law, a Study in Legal and Social History and Philosophy*, London, B. Herder Book Comp., 1947.

através da precisão e da clareza positivas que imprime à abstracção racional do direito natural que os habilita, quer pela via da acoplagem a essa mesma racionalidade directiva da coercividade que assegure universalmente o seu respeito e cumprimento integrais. E, decorrendo desta sua função primordial, ao Estado pertence ainda a responsabilidade de suplência das eventuais lacunas, deficiências ou incapacidades que qualquer uma destas unidades possa evidenciar na sua capacidade de cumprimento das respectivas funções próprias.

Por tudo isto é que o surgimento da ideologia regionalista no século passado, a sua consolidação e o seu desenvolvimento, em particular na sequência das duas guerras mundiais deste século, representam, acima de tudo, a rejeição do positivismo radical e das fórmulas de organização política, centralizada e unitária, da modernidade¹⁹⁷. Em contraposição à regionalização, funcional ou descentralizadora, o regionalismo assenta sobre uma dimensão identitária, política e ideológica que o estigmatiza.

Nos seus alicerces fundamentantes, a regionalização não tem por objectivo uma qualquer contestação à concepção moderna do Estado — em que imperam a unidade, a homogeneidade e a estrita igualdade entre os cidadãos, fundamento da respectiva liberdade. Antes, e como se viu, imbuída dos valores e do ideário liberal, a regionalização assume a concepção moderna e liberal do Estado, e visa os seus reforço e salvaguarda.

O regionalismo, pelo contrário, assenta sobre uma concepção diferente da sociedade e do Estado, e possui uma natureza paradigmaticamente política e ideológica. Em vez de postular uma perspectiva una, homogénea e inconsútil do tecido social, adopta uma perspectiva pluralista. Sem pôr em causa a sua unidade

¹⁹⁷ Neste sentido, cf. Yves Mény, "The Political Dynamics of Regionalism: Italy, France and Spain", e ainda, J. A. González Casanova, "El Estado de las comunidades autónomas", ambos já citados.

superior, concebe o tecido social¹⁹⁸ como um todo complexo, composto por unidades inferiores, cada uma delas simultaneamente parte integrante do todo social superior e um todo em si mesma. O tecido social não é mais entendido, segundo a regionalização, exclusivamente como um agregado de indivíduos considerados à maneira moderna atomística e racionalmente, e, enquanto tal, todos perfeitamente idênticos entre si. Na sua constituição reconhecem-se clivagens naturais e essenciais que demarcam e identificam as unidades distintas que o constituem. Abandona-se, portanto, a concepção moderna do indivíduo como único alicerce da sociedade, e do Estado — e, bem assim, a ênfase na igualdade formal e absoluta, quer entre os indivíduos, a nível social, quer entre os cidadãos, a nível político.

Ao nível do social, o conceito de indivíduo cede o lugar ao de pessoa, e o valor da igualdade formal entre todos, ao valor da personalidade específica de cada um, construída a partir da sua inserção numa vastíssima rede de corpos sociais nos quais e à volta dos quais cada um organiza e conduz a sua vida¹⁹⁹. Substitui-se o homem isolado, atomístico e indiferenciado, pela pessoa situada, e pela pluralidade de corpos sociais em que imprime significado à sua vida — *maxime* naqueles que, pela sua natureza, assumem uma dimensão política²⁰⁰.

¹⁹⁸ E, daí, também o Estado que o organiza e sustenta, por assim dizer. Cf. a discussão sobre o Estado apresentada no capítulo anterior.

¹⁹⁹ Tais como a família, o sindicato, a igreja, a organização sócio-profissional, recreativa, desportiva, etc., etc.

²⁰⁰ Cf. a discussão da natureza do político apresentada no capítulo anterior. Neste paradigma assumem relevância política aqueles corpos cujo âmbito de actividade ultrapassa um aspecto específico do comportamento e do devir humanos, integrando e reportando-se à pessoa na sua globalidade. Deste modo, a igreja, o sindicato e a colectividade desportiva, por exemplo, não integram o âmbito do político dado que cada um deles se encontra restrito a uma actividade ou a uma faceta específica do comportamento humano, a saber, a religiosa, a profissional e a desportiva. As regiões funcionais do paradigma da regionalização, tão pouco possuem um carácter político, uma vez que, no fundo, mais não constituem do que meios para a implementação da vontade dos órgãos centrais de poder do Estado. Não possuem vontade política própria. Cumpre-lhes apenas as tarefas de, em domínios parcelares muito específicos e precisos,

A esta concepção inovadora do social correspondem importantes inovações, quer em relação aos agentes, quer em relação às unidades políticas que se manifestam na contemporaneidade ocidental. Em ambos os casos a evidência primordial que se impõe é a ruptura definitiva com aquilo que propõe o paradigma estatal da modernidade. Constatase a desintegração irreversível da condição de monopólio que lhe servia de suporte material: quer da reserva, em regime de monopólio, da dignidade de agentes políticos exclusivamente para os cidadãos individuais, quer da reserva, igualmente em regime de monopólio, de todo o poder político para os órgãos centrais de poder do Estado.

E é aqui precisamente que se situa o cerne do regionalismo, propriamente dito, e da reforma regional do Estado: no rompimento e na pulverização do paradigma de soberania estatal da modernidade e na introdução na arquitectura política da sociedade, e em estrita correspondência com a sua complexidade natural, das regiões, entendidas simultaneamente como agentes e como unidades políticas — os agentes e as unidades com os quais, quer os cidadãos, quer os órgãos centrais de governo²⁰¹, são forçados a competir na vivência política concreta.

Ora, é certo que, na vastíssima bibliografia já disponível sobre esta temática se observa uma evidente falta de consenso e uma profusa variedade de categorizações e de tipologias de ordenação, de classificação e de compreensão do regionalismo e das regiões.

São as regiões e o regionalismo “de protesto” e “empresarial” de Raymond Breton²⁰², e a transposição do paradigma “centro-periferia” de Stein Rokkan²⁰³

tratar da implementação e da execução concretas da vontade política dos órgãos de soberania do Estado, sob estrita supervisão e controlo.

²⁰¹ Quer mesmo as instituições da União Europeia e as organizações internacionais.

²⁰² Cf. Raymond Breton, “Regionalism in Canada”, in David Cameron, ed., *op. cit.*

²⁰³ Para a sua expressão, já clássica, cf. Stein Rokkan, et al., *Centre Periphery Structures in Europe*, Frankfurt, Campus Verlag, 1987.

para este domínio, na clarificação de regiões “centrais” e “periféricas”, e na explicação do regionalismo como consequência das reivindicações das segundas em relação às primeiras²⁰⁴. Num caso como no outro, o regionalismo é entendido como decorrendo fundamentalmente de pressões de natureza sócio-psicológica e geo-económica. Reporta-se, por um lado, à ligação sócio-psicológica de um povo com o território geográfico que habita, e à atribuição a esse mesmo espaço geográfico de uma série de valores, significados e conotações que o individualizam e o transformam no espaço social privativo desse mesmo povo. E, por outro lado, postula-se um tecido social constituído por uma pluralidade de tais povos, ligados, cada um, ao espaço geográfico privativo que o identifica. Para além disso, para a caracterização do Estado assume-se uma matriz em que se entrecruzam duas variáveis fundamentais: de natureza geográfica e económica. Assim, e em referência à produção económica nacional, o Estado é repartido em regiões ricas e regiões pobres; e, por outro lado, em referência ao posicionamento de cada uma relativamente à localização espacial dos centros de poder, é igualmente dividido em regiões centrais e regiões periféricas. Desta matriz resulta, então, que o Estado comporta regiões que, em termos geopolíticos, são periféricas, e, em termos económicos, são ricas ou pobres²⁰⁵. Nestes termos o regionalismo é explicado como constituindo um “protesto” das regiões periféricas pobres perante as regiões centrais e mais ricas, e uma reivindicação de desenvolvimento equilibrado e de ultrapassagem do fosso que as separa das suas

²⁰⁴ Cf. Michel Bassand, “Introduction. L’identité régionale. Un concept carrefour”, in Michel Bassand, ed., *L’identité régionale. Regionale Identität*, Saint Saphorin, Éditions Georgi, 1981.

²⁰⁵ E outras que são centrais e, igualmente, ricas ou pobres. Estas últimas não integram a equação matricial. Uma vez que detêm os centros de poder, não se sente nelas qualquer reivindicação regional — a não ser por arrastamento. É este o caso paradigmático das reivindicações regionais da Comunidade Autónoma de Madrid, em Espanha, que, conforme se lê no seu próprio hino, optou pela via da autonomia regional apenas para ser como as demais regiões daquela país, e para não ficar sozinha como a única sem autonomia.

congêneres centrais e mais ricas²⁰⁶. Ou então é entendido como tentativa “empresarial” das regiões periféricas e ricas se libertarem do fardo de terem de suportar economicamente com os seus impostos as regiões centrais e mais pobres, que são perspectivadas como vivendo parasiticamente a suas expensas, e como reivindicação de acederem, tanto quanto possível, ao poder político que lhes permita um crescimento ainda maior e tirar proveito dos seus potenciais endógenos, evitando que sejam retirados e levados para usufruto em proveito alheio²⁰⁷.

Atente-se ainda nos esquemas de compreensão do regionalismo e de ordenação e classificação das regiões, em referência primordial não só à comunidade que nelas habita, mas ainda às suas características geográficas e físicas, e à natureza dos relacionamentos e das actividades que nelas se desenrolam. São as regiões “de base” e “secundárias” de Michael Hebbert²⁰⁸, e as suas congêneres “naturais”, “homogêneas”, “polarizadas”, “artificiais” e “apercebidas-vividas” de Frederic Chifelle²⁰⁹. Para a caracterização das regiões e para a explicação do regionalismo não se aponta já apenas para critérios geográficos e económicos. Reafirmando-se o fundamento sócio-psicológico de base de identificação com o território e de afirmação da individualidade diferenciada, recorre-se a critérios de natureza orográfica e étnico-nacionais. Nestes termos cada região assenta agora sobre a consciência de uma identidade e de uma individualidade étnica ou nacional que a destaca das demais comunidades

²⁰⁶ Serão os casos, por exemplo, da Andaluzia, em Espanha, do Mezzogiorno, em Itália, ou dos Açores, em Portugal.

²⁰⁷ Serão os casos paradigmáticos das reivindicações regionalistas da Catalunha, em Espanha, da Liga Norte, em Itália, do Quebec, no Canadá, da Flandres, na Bélgica, da Região Norte, em Portugal....

²⁰⁸ Cf. Michael Hebbert, *op. cit.*

²⁰⁹ Frederic Chifelle, “La région perçue-vécue”, in Michel Bassand, ed., *op. cit.*

étnicas ou nacionais, ou da nação dominante do Estado²¹⁰, — “regionalismo de base”. Ou então sobre preocupações estritamente de equidade económica e sobre comparações entre o nível de desenvolvimento sócio-económico das várias parcelas que compõem o Estado e a constatação da posição relativa que cada uma delas ocupa em relação ao do centro — “regionalismo secundário”. O primeiro inspira-se e busca legitimação no princípio de autodeterminação nacional — que é alargado para o nível étnico²¹¹. E o segundo em preocupações de índole material e de desenvolvimento sócio-económico.

Ou, por fim, considere-se a enorme complexidade que se introduz na grelha de classificação e de compreensão do fenómeno regional quando, para a individuação das regiões se recorre, simultânea ou alternadamente, a critérios e a clivagens de orientação díspares, senão mesmo antagónicos: religiosos, económicos, linguísticos, orográficos, administrativos, demográficos, geográficos, étnicos, culturais, políticos, sociais, etc., etc.²¹².

²¹⁰ E sobre a subsequente vontade de emancipação política.

²¹¹ Entendendo-se a etnia como uma subespécie do fenómeno nacional.

²¹² É este o caso das matrizes propostas designadamente por Melville Branch, André Dauphiné e Santiago Petschen. A primeira destas matrizes comporta regiões “dispersas”, “nodais”, “indeterminadas”, “indefinidas”, “intemporais”, “flutuantes”, “descontínuas”, “flexíveis”, “standard” ... e os respectivos opostos, obviamente. Cf. Melville Branch, *op. cit.* A segunda matriz identifica quatro tipos de regiões: “naturais”, “históricas”, “geográficas” e “económicas”. Cf. André Dauphiné, *Espace, région et système*, Paris, Economica, 1979. A terceira matriz oferece um quadro de ordenação do regionalismo a partir de três grandes níveis de análise, cada um integrando uma pluralidade de espécies de regiões. O primeiro nível de análise assenta sobre uma perspectiva de “carácter sectorial”, e inclui regiões “naturais”, “económicas”, “sociológicas” e “administrativas”. O segundo nível de análise decorre da adopção de uma perspectiva de “carácter sintético”, e inclui regiões de “planificação do território” e regiões “políticas” entendidas como autênticos corpos intermédios. Por fim, o autor refere ainda um terceiro nível de análise que adopta uma perspectiva estrutural e inclui regiões de “desconcentração”, de “descentralização” e “federais”. Cf. Santiago Petschen, *op. cit.*

Em face desta enorme variedade e complexidade de matrizes de ordenação e de classificação do regionalismo, continua, portanto, a fazer-se sentir a necessidade de uma perspectiva sistematizadora e integrada deste fenómeno e das suas múltiplas abordagens, facetas e linhas de orientação. E, na sua ausência, cada autor desenvolve a sua grelha conceptual privativa, em resposta à faceta parcial que mais lhe interessa, e que generaliza para o fenómeno

Ora, quando numa tentativa de compreensão global, sistemática e integrada deste fenómeno, se abstrai da multiplicidade de características acidentais que apresenta e de abordagens sectoriais de que tem sido objecto, sobressai a natureza eminentemente ontológica do regionalismo. Na sua base encontra-se a afirmação do ser das regiões que se manifesta, e se impõe, no seio do contexto do Estado — enquanto entidades dotadas de individualidade, de identidade e, por isso mesmo, também de valores privativos. O ponto de partida é o reconhecimento do “direito de existência” das regiões, autênticas entidades políticas, com individualidade e vontade próprias²¹³.

Apesar de constituir parte de um todo superior — o Estado —, a região é igualmente uma entidade que encontra em si mesma a razão do seu próprio ser. A primeira grande característica da região é, portanto, a sua natureza ôntica. E, para além disso, é em função e em resposta às características de que a sua existência originária se reveste que decorrem a sua condição de entidade política, as suas prerrogativas políticas e legislativas, a sua autonomia, para a definição e para a implementação positivas dos valores que caracterizam o seu ser²¹⁴. “As regiões

na sua globalidade. Daí, por um lado, o número crescente e a variedade de concepções e de tipologias que encontramos e, por outro, a enorme complexidade de que se reveste o seu estudo.

²¹³ Para a apresentação original deste paradigma veja-se o trabalho do Prof. Gaspare Ambrosini, grande obreiro, aliás, do regime de reestruturação política do Estado italiano, de desmantelamento do Estado fascista e de introdução das autonomias regionais italianas. Cf. Os textos recolhidos em Gaspare Ambrosini, *L'ordinamento regionale*, Bologna, Zanichelli, 1957. Em sentido contrário, veja-se, entre muitos, Juan Ferrando Badia, “La región y el Estado regional”, in Gumersindo Trujillo, coordenador, *op. cit.*, p. 2, que caracteriza a personalidade das regiões como tendo-lhes sido outorgada pelo Estado, e que, por isso mesmo, não é nem espontânea nem originária. Com fundamentação semelhante, cf., entre nós, a argumentação de Carlos Blanco de Moraes. *op. cit.*

²¹⁴ Cf., a título de exemplo, Pietro Virga, *La regione*, Milano, Giuffrè, 1949, e António la Pergola, “Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato”, in *Quaderni regionali*, Julho-Setembro, 1985, nº 3, e a definição de região que propõem, entendendo-a como “ente político”, dotado de capacidade de definição e de desenvolvimento das suas opções políticas próprias, decorrentes das especificidades do seu ser, — de “indirizzo politico” —, de poder legislativo que permita imprimir forma jurídica a essas mesmas opções políticas, e da autonomia adequada para as executar positivamente.

[argumenta o Professor Balladore Pallieri no seu manual de direito constitucional] são entidades próprias, cada uma portadora de interesses próprios, pelo menos parcialmente distintos dos de outras e dos do Estado, e cada uma com a sua personalidade [...] poderes, deveres, bens e domínio, todos eles próprios”²¹⁵.

A legitimação da ideologia regionalista de construção do Estado assenta sobre o postulado de clivagens e de descontinuidades naturais e substanciais no sistema político-institucional de base, decorrentes de clivagens e descontinuidades nos correspondentes subsistemas de identificação cultural e de interesses sócio-económicos²¹⁶. Em sua legitimação o regionalismo político identifica a existência natural, no seio do Estado, de comunidades com um sentimento de identidade separada, nas quais persistem uma série de características distintivas — e com uma vontade de vivência da sua individualidade identitária. E são estas características distintivas evidentes no tecido social da comunidade nacional, que reclamam e legitimam a distinção político-organizacional que caracteriza o regionalismo²¹⁷.

²¹⁵ Giorgio Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 299.

²¹⁶ Para uma apresentação particularmente lúcida desta fundamentação naturalista do regionalismo cf. Raymond Breton, *op. cit.*, em especial as pp. 59-75.

²¹⁷ Cf. A perspectiva de William Brustein de caracterização do objectivo do regionalismo como sendo salvaguarda da persistência de um regime político distinto, “political distinctiveness”, em paralelo às características distintivas de base da comunidade regional, in William Brustein, *The Social Origins of Political Regionalism, 1849-1981*, Berkeley, University of Chicago Press, 1988. Veja-se ainda a caracterização que Alfred Cobban oferece do regionalismo, em contraposição à autodeterminação nacional, como reclamação de autonomia e de instituições autonómicas especiais para aquelas comunidades que evidenciam sentimentos de identidade separada. Cf. Alfred Cobban, *The Nation State and National Self-determination*, New York, Thomas Crowell Company, 1969, especialmente as pp. 264-265.

5.3 — O regionalismo para a construção do Estado

Nesta sua vertente mais característica, e em contraposição ao separatismo da sua congénere federalista anti-estatal, o regionalismo adopta, portanto, uma faceta integracionista e de renovação do Estado. Como momento preliminar à sua própria afirmação, perspectiva as regiões não exclusivamente em si, ou por si mesmas, mas na sua inserção no corpo mais amplo do Estado de que são parte integrante. É no âmbito deste quadro inicial de integração no Estado, solidária e efectiva, que o regionalismo se situa enquanto ideologia para a renovação estrutural do Estado, a partir do reconhecimento e da consagração das parcelas naturais que o compõem.

O momento de individualização que caracteriza a fórmula política regionalista pressupõe o momento de integração estatal. A afirmação regional opera-se, sempre, contextualizada e abalizada pela estrutura estatal de organização política. O significado e o valor das propostas regionalistas apenas se tornam visíveis quando perspectivadas dialecticamente nesta dupla vertente que as caracterizam: de integração estatal e de individuação e afirmação regional.

O regionalismo não se confunde, pois, com o nacionalismo — nem a ideologia que o norteia se confunde com a autodeterminação nacional. Enquanto “articulação da colectividade popular ordenada à volta de factores e de impulsos [privativos] e conjunto de valores agregadores de carácter institucional, força de ordenamento”²¹⁸, o regionalismo integra o nacionalismo, do mesmo modo que a

²¹⁸ Na definição de Giuseppe Volpe, *op. cit.*, p. 114.

região é parte da nação²¹⁹. Por isso é que a região não pode ser perspectivada em isolamento, fora dos contextos nacional e internacional em que se insere. Pelo contrário, “componente essencial da nação”²²⁰, a região é um espaço, um núcleo político que é parte de um conjunto mais amplo que a abarca. Simultaneamente “entidade territorial de governo” e “momento de unificação”²²¹, o seu significado não se apreende fora da sua inserção no contexto nacional; só é inteligível quando perspectivada como “núcleo político”, dentro do todo superior que é o Estado²²².

No quadro da regionalização, a região é concebida fundamentalmente como invenção artificial, uma entidade nova que o Estado cria com vista a um exercício mais eficaz do seu poder soberano e a uma melhor implementação da sua vontade e das suas políticas. A região constitui, portanto, um meio de que o Estado se dota para melhor poder exercer as suas tarefas. É o domínio das regiões administrativas, das regiões plano, unidades artificiais criadas pelo Estado como escala de descentralização ou de desconcentração²²³, com vista, em regra, à programação e à planificação.

²¹⁹ Veja-se a contraposição que Ann Markusen nos oferece entre região e nação, regionalismo e nacionalismo. Atente-se igualmente à forma como faz derivar a região da nação e o regionalismo do nacionalismo, e procede à integração dos primeiros nos segundos. Cf. a sua obra *The Economics and Politics of Territory*, Savage, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, 1987, pp. 261-262. Sobre esta faceta integracionista do regionalismo veja-se ainda a perspectiva de Hans Kelsen, que identifica os órgãos de poder da região como órgãos do Estado, uma vez que a própria região é parte do Estado. Cf. Hans Kelsen, *Teoria general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979, especialmente as pp. 240-242.

²²⁰ Na caracterização do Prof. Amâncio Ferreira, cf. a sua obra, *As regiões autónomas na constituição portuguesa*, Coimbra, 1980, p. 25.

²²¹ As expressões são de Giuliano d'Amato, “La via italiana alle regioni”, in Donatello Serrani, ed., *op. cit.*

²²² Cf. o paradigma de base do excelente trabalho de Adolfo Hernandez Lafuente, *op. cit.* E, apesar de, por vezes, oscilar em direcção a um federalismo anti-estatal, veja-se ainda a perspectiva integracionista que Claude Nigoul apresenta no seu ensaio “Essai théorique sur le concept fédéraliste de l'autonomie”, já citado, p. 291.

²²³ O capítulo seguinte apresenta uma caracterização mais aprofundada destes conceitos.

Por outro lado, no quadro do regionalismo federalista, a região é perspectivada em si mesma, desgarrada de qualquer contexto superior, e mais não é do que uma arma através da qual se pretende derrubar os Estados a fim de, sobre os seus escombros, se poder proceder à edificação da grande federação integral do continente e, num momento terminal, de todo o planeta.

Em contraposição a ambos os quadros referidos, no âmbito do paradigma regionalista mais ortodoxo, que aqui nos ocupa, verifica-se a superação dialéctica destas duas teses antagónicas. A região é já entendida não como um meio artificial ao serviço do Estado, mas como um todo em si mesmo com um fim próprio, como momento de afirmação da individualidade ontológica da comunidade que ali se reclama do poder político adequado para a execução da sua individualidade; e é igualmente entendida como parte de um todo superior que integra: o todo nacional e estatal. Por isso é que, pelas mesmas razões que rejeita a instrumentalização e a sujeição integrais à vontade do Estado, rejeita igualmente o separatismo e o ideal de desintegração estatal, que enformam a sua congénere federalista.

Quadro ideológico para a organização da sociedade em Estado, o regionalismo apresenta-se como alternativa, simultaneamente, ao separatismo, à anarquia e ao unitarismo centralizador moderno, atrofiador da vida e das diversidades regionais. A região apenas se pode conceber inserida num quadro estatal. É, portanto, no Estado que se situa a origem e o fundamento do regionalismo: “a busca de um equilíbrio de poderes entre as partes e o todo, pressupõem o princípio de base que insere a região no Estado [...] A relação que une o Estado e a região [continua a argumentar Jean-Arnaud Mazères] é a relação viva que se inscreve na dialéctica do uno e do múltiplo”²²⁴, da parte e do todo.

²²⁴ Jean-Arnaud Mazères, *op. cit.*, pp. 66 e 67. Sobre esta caracterização do objectivo regionalista como elemento de integração e alternativa à desintegração nacional e ao separatismo, cf. igualmente Joaquín Blanco Ande, *El Estado, la nación, el pueblo y la patria*, Madrid, Editorial San Martín, 1985, Bernard Touret, *L'aménagement constitutionnel des États de*

Ao invés simultaneamente de federalismo e de regionalização, e na argumentação feliz de Michael Hebbert, “todo o regionalismo tem a sua origem no Estado-nação”²²⁵. Para além disso, enquanto quadro ideológico para a reorganização política da sociedade, tem por objectivo a própria salvaguarda do Estado através da sua reestruturação. As regiões brotam do seio das nações, e do seio dos Estados. Enquanto partes integrantes destas unidades sociais e políticas assumem “objectivos limitados” à distribuição territorial do poder político para a vivência da sua individualidade, para a satisfação das suas necessidades privativas e para a participação na definição das políticas gerais, nacionais e estatais, que as afectam também²²⁶.

Só um regionalismo suicida — como o é o federalista acima apresentado — adoptaria o separatismo nacional ou estatal. “Está de acordo com a mais elementar das lógicas [escreve o Prof. Santiago Petschen] que a nova concepção de região não pretende assumir características de região-Estado, quer isto dizer, que não assume rasgos e exigências de Estado-nação. Pelo contrário, ao pensar na região trata-se, isso sim, de estabelecer uma nova concepção de espaço em que se superam os aspectos negativos impostos pelo Estado”. Pretender a desintegração das nações e dos Estados, e a sua substituição pelas regiões, continua aquele estudioso do regionalismo na Europa, “não seria mais do que tentar multiplicar os Estados tradicionais, coisa pouco adequada aos tempos actuais, que exigem o estabelecimento de espaços mais amplos que os do passado”²²⁷.

peuplement composite, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1973 e Thomas Hueglin. *op. cit.*

²²⁵ Michael Hebbert, *op. cit.*, pp. 500-501.

²²⁶ Cf. a argumentação desenvolvida por Hudson Meadwell no seu ensaio “A Rational Choice Approach to Political Regionalism”, in *Comparative Politics*, vol. 23, nº4, Julho de 1991.

²²⁷ Santiago Petschen, *op. cit.* As citações são da p. 33.

Na sua essência, o regionalismo mais não é do que uma matriz de organização política e de distribuição de poder no seio do Estado. É, no dizer de Piero Bassetti, “a nova dimensão da *polis* moderna”²²⁸. De tal modo que, ao invés de representar uma ameaça para a unidade e para a integridade da nação e do Estado constitui, isso sim, instrumento para as suas defesa e garantia. Longe de ser um passo para o separatismo, é, portanto, uma salvaguarda contra ele²²⁹.

Em face da manifesta inadequação da estruturação política da modernidade às condições contemporâneas de vida, e em face da profunda crise em que o modelo moderno de Estado se encontra mergulhado, os verdadeiros separatistas não são os regionalistas, mas aqueles que obstinadamente se agarram às estruturas unitaristas e centralistas do passado. Foram eles que lançaram o Estado na profunda crise em que se encontra. Que, com a sua obstinação de tudo e todos reduzirem à sua vontade una e soberana, conduziram a questionar a integridade do Estado e, em alguns casos, à desagregação e à autodeterminação de algumas das suas parcelas. E são eles que ameaçam a eclosão do próprio sistema estatal. “Só a sua ignorância estúpida [acusa declaradamente Antoni Maria Alcover] pode explicar em certo modo a atrocidade de tal atribuição de culpa. A cara devia cair-lhes de vergonha, só de pensarem em nos acusarem a nós [regionalistas] de separatistas”²³⁰.

Ora, ao mesmo tempo que adopta uma faceta de integração e de salvaguarda da nação e do Estado, o regionalismo assume igualmente outra faceta, individualizante e de reconhecimento das entidades que naturalmente lhe fornecem a base e o motivam: as regiões.

²²⁸ Piero Bassetti, *La regione, vera riforma dello Stato*, Firenze, Libreria Editrice Fiorentina, 1971.

²²⁹ Cf. W. J. M. Mackenzie, in *Explorations in Government: Collected Papers, 1951-1968*, London, Macmillan, 1975.

²³⁰ Antoni Maria Alcover, “Que’s nostre regionalisme”, *ed. cit.*, p. 31.

5.4 — Regionalismo e identidade regional

Na sua segunda faceta o regionalismo representa uma reacção da realidade efectiva da natureza e das construções humanas contra a ficção de homogeneidade, de igualdade e de soberania construída pelo positivismo radical da modernidade, e opressora da vida e das manifestações naturais da sociedade e dos seus órgãos²³¹. Assenta sobre a apropriação e a invocação de uma característica de individualidade e, por conseguinte, de identidade privativa. A região apresenta-se como “algo inerente à estrutura da sociedade — uma área de associações humanas que sabemos existir. [...Uma] unidade social homogénea [definida] através do reconhecimento da estrutura espacial que é inerente à sociedade”²³².

Permeando várias áreas do saber, a região é paradigmaticamente um edifício humano e uma construção de identidade. É “uma comunidade humana [...] uma entidade viva [...que] não é mera matéria inerte [...mas que] reage de acordo com a sua natureza específica”²³³. Nestes termos, o conceito fundamental para a definição da região é o de identidade. Enquanto “configuração básica na

²³¹ Cf., a este respeito, a perspectiva de Lluís Durán y Ventosa de definição do regionalismo como autoconsciência dos povos, de si mesmos e dos seus direitos, *op. cit.*, p. 5.

²³² Robert E. Dickinson, *op. cit.*, pp. 7-8.

²³³ Nos termos da definição proposta pela Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, do Conselho da Europa, que tem vindo a desenvolver um importante trabalho de estudo, facilitação e catalização do regionalismo e da cooperação inter-regional na Europa. Para a concepção das regiões e do regionalismo propostas por esta instituição vejam-se, em particular, as suas Resolução nº 67, de 1970 e Opinião nº 17, de 1974.

vida humana”, na caracterização de Sir Lewis Mumford²³⁴, é “área de vida em comum, [...] área social [...] não muito grande que destrua o contacto pessoal, nem muito pequena que não proporcione a diversidade”²³⁵: a região é uma esfera de identidade e um centro de actividades de cumprimento dessa identidade privativa. É ela que possibilita a separação e a situação da individualidade regional. É a identidade de uma região que permite a separação do Eu regional do Nós nacional, e, por outro lado, a situação do Eu individual e regional no Nós regional e nacional, respectivamente, em contraposição ao Eles — a todas as demais comunidades circundantes.

A colectividade regional abarca duas grandes dimensões fundamentais: uma dimensão territorial e uma dimensão cultural. Na sua dimensão física, a região reporta-se às especificidades geográficas, climáticas, económicas, demográficas, etc., que caracterizam o espaço territorial da região, demarcando-o dos demais espaços territoriais do Estado²³⁶. Na sua dimensão cultural a região assenta sobre “uma consciência de companheirismo”²³⁷ entre os membros de um grupo social determinado, e entre esse grupo e o espaço territorial que habita e no qual as suas vidas individuais e colectivas tomam forma concreta.

Os homens não só necessitam de um lugar para viver e para actuar, como estão ainda vinculados ao espaço territorial em cujo contexto as suas vidas se desenrolam — ao ponto em que chega a ser através do próprio conceito de lugar que se identificam. Longe de um fardo inanimado na vida do homem, e algo

²³⁴ Sir Lewis Mumford, *The Culture of Cities*, New York, Harcourt & Brace, 1938.

²³⁵ Robert E. Dinckinson, *op. cit.*, p. 4

²³⁶ O mar, as montanhas, os vales, a natureza do solos e da vegetação, as actividades económicas que neles se desenrolam, as condições climáticas, a estrutura demográfica — todos são, pelo menos potenciais, elementos de individuação e, por isso mesmo, de identificação regional.

²³⁷ David B. Knight, “Territory and People or People and Territory? Thoughts on Postcolonial Self-determination”, in *International Political Science Review*, vol. 6, nº2, 1985, p. 250.

perfeitamente irrelevante²³⁸, o espaço geográfico é, na caracterização de Jean Gottman, “o espaço físico acessível para as actividades humanas. É o habitat da humanidade e o ambiente da própria vida política. Poder-se-á até dizer que o espaço geográfico é o contentor dos processos políticos. De facto, é o espaço geográfico que tem sido utilizado para conter, orientar e, afirmo mesmo, estabilizar a dinâmica dos processo políticos”²³⁹. Daí a importância da vertente territorial para o regionalismo. Para além de constituir elemento aglutinador da comunidade regional e como que o invólucro e o contentor dos fenómenos e das práticas diárias concretas dos seus membros, o espaço geográfico é ainda um marco de identidade da colectividade regional. O espaço territorial sobre o qual a Região assenta e se desenvolve constitui o quadro físico no âmbito do qual as relações sociais se constituem e se manifestam. As actividades humanas tomam forma em interacções concretas no tempo e no espaço, daí que as características específicas do espaço territorial da região exerçam um impacto profundo e desempenhem um papel determinante na construção da “estrutura de sentir” e na “apercepção profunda da [sua] qualidade de vida”²⁴⁰.

A região é um conjunto de pessoas ligadas entre si pelo espaço geográfico que habitam e por uma série de características específicas de solidariedades e de relacionamentos que estabelecem entre si. Estes elementos acabam por se enraizar e por se institucionalizar, transformando-se numa autêntica rede que reúne e que fixa cada um dos membros da colectividade no seu seio, elevando a colectividade regional à unidade, fornecendo-lhe uma natureza ôntica e

²³⁸ Conforme assume o paradigma moderno. Veja-se a discussão apresentada no capítulo anterior.

²³⁹ Jean Gottmann, “Space, Freedom and Stability”, in *International Political Science Review*, vol. 5, nº 2, p. 117.

²⁴⁰ Cf. John Agnew, *Place and Politics*, Boston, Allen and Unwin, 1987. As expressões citadas encontram-se na p. 27.

construindo-a numa totalidade em si mesma²⁴¹. É um “grupo social” que se individualiza e se distingue dos demais em virtude das características do território que habita e do relacionamento particular que estabelece com o seu território. Dessas características decorre a identidade específica que singulariza a colectividade regional. A identidade regional resulta mesmo, no dizer de P. Pellegrino, do cruzamento dos relacionamentos “eu-nós-eles-os outros” com os relacionamentos “aqui-ali-noutros sítios”. A identidade regional assenta sobre as representações do território que a comunidade social desenvolve para si própria, e sobre “o conjunto dos caracteres reconhecidos pelos actores sociais como determinantes da sua existência colectiva enquanto tal”²⁴². E, para além disso, independentemente da sua natureza, física, geográfica, ou humana, a importância destes caracteres de definição e de identificação regional constitui um dado subjectivo, e decorre do valor que a comunidade em causa lhes atribuir na construção de uma consciência de identidade regional, geradora de solidariedade e portadora de um poder interno de atracção e de coesão, e de demarcação do exterior.

Daí a importância determinante da dimensão subjectiva, psicológica e cultural do regionalismo, e das imagens que a comunidade desenvolve do meio ambiente em que se encontra inserida, do seu significado e da importância relativa das várias características de que este se reveste para a construção da

²⁴¹ De tal modo que, conforme lembra Josiah Cox Russell, a circulação de jornais, ligações bancárias, filiações empresariais, formas de transportes e de viagem, são utilizados para a identificação das regiões modernas e para a definição das suas respectivas capacidades agregadoras. Cf. Josiah Cox Russell, *Medieval Regions and their Cities*, Indiana, Indiana University Press, 1972, p. 19. Sobre esta perspectiva da região como rede, ou, melhor, como rede de relacionamentos, cf. Françoise Massart-Pierard, *Pour une doctrine de la région en Europe*, Bruxelles, Louvain, Bruylant et Vander, 1974.

²⁴² P. Pellegrini, “Espace, representations du territoire et identités régionales”, in Michel Bassand, ed., *op. cit.*, p. 104.

identidade específica com a qual essa mesma comunidade regional explica a sua existência e legitima as suas reivindicações.

Identidade implica a criação de uma auto-imagem que simultaneamente defina, situe e separe uma pessoa ou um povo dos demais — e assegure as suas actuação, sobrevivência e desenvolvimento enquanto pessoa, ou comunidade individuada. É a dimensão sócio-psicológica do fenómeno regional, que se situa na base de todas as demais vertentes que possa assumir, inclusive a política. Por isso é que, acima de tudo, o regionalismo se reporta a um conjunto de atitudes e de sentimentos, a uma identificação com um espaço físico e com as suas manifestações mais características. A região torna-se, então, como que o resultado de um processo dinâmico e interactivo em cujo contexto um espaço geográfico determinado é apropriado e transformado num espaço social, ao qual são atribuídos um complexo de significados e de conotações emocionais que o individualizam e que não são extensíveis a quaisquer outros²⁴³.

No seu cerne, o regionalismo apresenta-se, pelo menos em parte, como um “estado de espírito”; e a região como “espaço de vitalidade e de espontaneidade cívicas”²⁴⁴. É o resultado de um processo de selecção de circunstâncias e de acontecimentos que se prolongam no tempo, da sua associação com um espaço físico determinado, e da valorização dessas circunstâncias e desses acontecimentos na construção de uma identidade privativa da comunidade humana que habita esse espaço territorial²⁴⁵. Por isso é que, de entre os princípios fundamentais do regionalismo, sobressai o respeito, a salvaguarda e o serviço das

²⁴³ Em sentido semelhante cf. com a perspectiva de Miguel Roiz, “Identidad y conciencia regional y nacional de los pueblos de España”, in *Documentación Social*, nº 45, Outubro-Dezembro de 1981, nos termos da qual a região sobressai como fenómeno que vincula um território determinado com uma população específica.

²⁴⁴ Denis de Rougemont, *Rapport au peuple européen sur l'état de l'Union de l'Europe*. 1979, Paris, Stock, s/d.

²⁴⁵ Veja-se, em sentido semelhante, Raymond Breton, *op. cit.*

características e das necessidades privativas das comunidades humanas e dos habitats em que se situam e desenrolam as suas vidas.²⁴⁶ E de entre as suas motivações mais determinantes salienta-se exactamente esta identificação territorial de um povo com um território geográfico específico, a constatação dos desequilíbrios regionais, sejam elas de natureza económica, política ou sócio-cultural, as alienações regionais e étnico-culturais e a rejeição do centralismo — o qual, aliás, é perspectivado como o grande gerador do *status quo*, e, nestes termos, o grande obstáculo a ultrapassar. Daí a exigência de uma dinâmica regional, fundamental para a construção de uma identidade própria, de uma tomada de consciência dessa mesma individualidade que assinala a comunidade regional, e de uma vontade de salvaguarda, de vivência e de execução autónomas dessa mesma identidade regional e das características que a consubstanciam²⁴⁷.

Por tudo isto é que a cultura desempenha um papel decisivo nos movimentos regionalistas. É a cultura que fornece os blocos fundamentais utilizados na edificação da identidade regional, a qual, por sua vez, serve de lastro e de fonte de legitimação dos vectores sócio-económico e político das reivindicações regionais. A par da geografia e da história, é ela que permite a um povo forjar uma identidade própria, e inserir-se no contexto de outros povos regionais sem com eles se confundir, ou nacionais, sem deles se destacar. A cultura “*especifica uma colectividade [...] a cultura faz existir uma colectividade, ela é a memória, contribui para a coesão dos seus actores, e legitima as suas acções*”²⁴⁸.

²⁴⁶ Cf., por exemplo, Santiago Petschen, *op. cit.*, especialmente as pp. 267 e 268.

²⁴⁷ Cf. Charles Ricq, “Régionalisation et/ou régionalisme”, in Aa. Vv. *L'autonomie. les régions d'Europe en quête d'un statut: actes du colloque de Saint-Vincent, 1-3 décembre 1981*, Nice, Presses d'Europe, 1981, pp. 211 e seguintes.

²⁴⁸ Michel Bassand, “Introduction. L'identité régionale”, já citado, p. 11, *itálico no original*.

Através da formação, e da interiorização, de uma identidade colectiva que os une, os membros da comunidade regional criam uma “auto-imagem”, e tentam realizá-la na prática concreta. A auto-imagem que cada região forja de e para si própria constitui a liga que cimenta os seus membros em comunidade, engendrando sentimentos de orgulho de pertença, estimulando a solidariedade interna e potenciando o desenvolvimento de mecanismos de defesa contra tudo aquilo que possa eventualmente poder vir a representar uma ameaça à sua especificidade e à sua identidade regional²⁴⁹.

O regionalismo comporta, portanto, paradigmaticamente, uma dimensão psicológica e uma dimensão cultural. A região evoca o sentimento difuso de pertença a um espaço geográfico, cultural e histórico individualizado por determinantes naturais, ecológicas, geográficas, sociais, económicas, étnicas, etc., e por valores, crenças e uma memória colectiva comum que, penetrando profundamente no passado histórico, se projecta igualmente em direcção ao futuro. E é a consciência dessa individuação regional que, de uma forma ou de outra, constitui o motor da ideologia regional.²⁵⁰

Deste modo, a clivagem capital em causa no fenómeno regional é essencialmente subjectiva e reporta-se à construção de uma identidade regional. Os elementos de diferenciação e de caracterização dessa mesma identidade regional não se impõem objectivamente, por si próprios, mas subjectivamente, pelo valor e pela importância que a própria comunidade regional houver por bem atribuir-lhes.

A língua, a pigmentação da pele, a música, a literatura, os hábitos e os costumes, as tradições e as festas populares, as manifestações culturais em geral,

²⁴⁹ Veja-se *ibid.*, especialmente as pp. 1 a 6.

²⁵⁰ Em sentido semelhante, cf. a fundamentação e a caracterização do regionalismo oferecidas, entre outros, por Raymond Breton, *op. cit.*; William Brustein, *op. cit.*; Ricardo Petrella, *op. cit.*; Miguel Roiz, *op. cit.*; Maurice Bourjol, *op. cit.*; e Josiah Cox Russell, *op. cit.*

os níveis de desenvolvimento, a demografia, o artesanato, a mitologia regional, etc. etc., sobre os quais, nos seus conjunto e inter-relacionamento dialéctico, assenta a “estrutura de identidade”²⁵¹ de uma região, apenas surgem como clivagens e como elementos de identificação *a posteriori*, e como a face material da opção regional de auto-constituição em comunidade diferenciada identitariamente. Estes elementos de identificação regional, isolada ou cumulativamente, surgem, portanto, como os marcos subjectivos, através dos quais a comunidade opta, simultaneamente, por proceder às suas auto-congregação e definição, e à sua auto-demarcação das comunidades e dos ambientes vizinhos. É a comunidade regional que constrói a sua própria bandeira de identificação; e é ela também que dita os seus contornos, e os elementos de definição que a caracterizam. Para além disso, é essa bandeira de identificação específica de cada região que a legitima, que a constitui e protege do exterior, e que assegura a sua sobrevivência enquanto entidade diferenciada, funcionando como uma espécie de membrana que contém a célula regional em unidade orgânica, una, separada e distinta do ambiente exterior — no qual, aliás, se integra e fora do qual nem consegue sobreviver.

Trata-se de uma função que pode ser assegurada por uma vastíssima gama de clivagens materiais, isolada ou cumulativamente: tanto por aquelas que assumem um carácter, pelo menos aparentemente, mais substancial (como o sejam a língua, a história, a literatura, a religião, a pigmentação da pele, a etnia, ou a nacionalidade ...), como por aquelas de carácter mais difuso (como a pronúncia ou o dialecto, o folclore, as condições geográficas e económicas, os hábitos e as tradições ...). Para além disso, apelidar tais características, per si, de clivagens pode conduzir ao erro; e mais ainda classificar umas de substanciais e outras de difusas. É que o significado e o valor sócio-político de tais características não decorrem objectivamente de si próprios, mas são construção

²⁵¹ Na caracterização de Miguel Roiz, *op. cit.*

subjectiva da comunidade a que se reportam. Não existem clivagens, sejam elas substanciais ou difusas, objectivamente, mas apenas subjectivamente, e unicamente em relação à comunidade que as invoca e lhes imprime significado para proclamar a sua identidade privativa e, daí, o seu ser individuado perante as comunidades vizinhas, sejam elas suas parceiras regionais ou a comunidade mais englobante em que se encontra inserida e da qual é parte integrante. Vejam-se a riqueza e a profusa diversidade do mapa regional europeu e das clivagens que o caracterizam. A religião é, ostensivamente, a clivagem objectiva de identificação na Irlanda do Norte, e, fundamentalmente irrelevante nos demais Estados europeus, excepto na Suíça em que se alia à língua na definição do respectivo mapa regional. Atente-se na pujança do regionalismo espanhol e italiano, por exemplo, apesar da homogeneidade religiosa destes países. Na Bélgica, na Finlândia e na Dinamarca a grande clivagem regional é a língua, e a economia também. Em Espanha e na Itália, para além do grande aspecto linguístico/nacionalista e económico da Catalunha, do País Basco e da Galiza, no primeiro caso, e do Vale de Aosta, do Trentino Alto-Ádige e do Friul Veneza Julia, no segundo, a grande clivagem regional assenta sobre um misto de geografia e economia. E, no nosso país, são “as características geográficas, históricas, económicas, sociais e culturais [...] e as] históricas aspirações autonomistas das populações insulares” que, no seu conjunto, constituem a clivagem de identificação que legitima os regionalismos açoriano e madeirense²⁵².

A única clivagem real, a única a deter relevância sócio-política, é aquela que, independentemente da sua natureza e das suas características objectivas, a comunidade, subjectivamente, decide adoptar como bandeira de identificação. A partir desse momento é elevada a uma condição política e adoptada como critério

²⁵² Conforme se lê no artigo 225º da *Constituição da República Portuguesa*.

de constituição da comunidade regional, e da estatal também, e de distribuição de poder no seio de cada uma delas. É assim que tal clivagem²⁵³ é elevada à condição de bandeira de identificação, na definição de quem integra o “nós” da comunidade regional, e quem são os “eles”, os “outros”; os “amigos” e os “inimigos”, na caracterização do político, de Carl Schmitt²⁵⁴. Religião, etnia, história, língua ... são meramente as formas exteriores de que cada uma destas comunidades regionais opta revestir-se no exercício de auto-definição e de auto-demarcação, na apresentação individuada da sua existência. São clivagens não objectiva, mas subjectivamente; enquanto que, em determinados casos, constituem barreiras intransponíveis e estigma enformador de identidade sócio-política, noutros, são factores perfeitamente inócuos e irrelevantes. A sua importância advém primordialmente do facto de uma comunidade os seleccionar como clivagens, de os adoptar como bandeira de diferenciação e de identificação — e dos papéis que essa comunidade lhes houver por bem atribuir na sua constituição e nas suas reivindicações.

É a dinâmica e a capacidade de mobilização de tal identidade individuada, assim compreendida, que é responsável pela própria especificidade ôntica da entidade regional. É ela que garante a coesão e os sentimentos de inserção e de pertença na comunidade regional, responsáveis pelas tarefas de assegurar, a nível interno, a união e a solidariedade entre os seus membros, e, a nível externo, o confronto com todos aqueles que não partilham de tal matriz de identificação e a contenção e o desmantelamento de quaisquer eventuais ameaças à personalidade regional, sejam estas oriundas do exterior, ou do interior da comunidade.

É o exercício de permanente construção regional. O ser regional nunca é um dado estático, definido e estatuído uma vez e para todo o sempre. Pelo contrário, é um desabrochar contínuo, sob a actuação constante das forças que

²⁵³ Ou conjunto de clivagens.

²⁵⁴ Cf. A discussão sobre a natureza do político apresentada no capítulo anterior.

traduzem os desejos e as aspirações dos seus membros, e que conduzem à realização, em constante evolução auto-ditada, daquilo que consideram ser o seu projecto e o seu fim geral e histórico²⁵⁵.

O ideário regionalista aponta para uma correspondência, tão aproximada quanto possível, entre a realidade regional da sociedade e a sua estruturação política em Estado, preconizando que a segunda deve seguir de perto e espelhar a primeira. É a própria condição ôntica das regiões — entidades naturais que o Estado que as engloba não cria mas apenas reconhece, cedendo-lhes parcelas da sua força e do seu poder político — que reclama e que legitima a vocação política do regionalismo. A elevação das regiões à condição de verdadeiros agentes políticos e a organização política do Estado à volta da consagração e da integração de tais unidades constitui, portanto, o fim último da ideologia regional. E é a própria identidade e especificidade individualizante das regiões que reclamam a sua consagração como entidades políticas autónomas construídas politicamente pela partilha do poder político do Estado²⁵⁶.

A partir do reconhecimento da sua natureza ôntica, a região aspira a um reconhecimento, coerentemente estruturado e reconhecido na prática concreta como verdadeira entidade política — rejeitando deste modo, e com clareza, quer a perspectiva da regionalização, quer a perspectiva federalista. O objectivo regionalista não se confunde, por um lado, com a criação, por parte do Estado, de auxiliares territoriais e a desconcentração ou descentralização para eles de algum poder administrativo ou de planificação económica, nem tão pouco, por outro, com a construção de mini-Estados, cada um dos quais com a aspiração secessionista de aceder à autodeterminação e à soberania.

²⁵⁵ Em sentido semelhante, cf. a perspectiva de Lluís Durán Y Ventosa, *op. cit.*

²⁵⁶ Santiago Petschen chega mesmo a falar de “soberania partilhada” para descrever a autonomia, o poder político específico das regiões. Cf. *op. cit.*, p. 239. Sobre esta caracterização da região como entidade e a respectiva vocação eminentemente política vejam-se ainda, entre muitos, Ada Ferrari, *op. cit.*, Pietro Virga, *op. cit.*, e Pablo Lucas Verdú, *op. cit.*

Posicionando-se como superação destas duas posições antagónicas, busca o reconhecimento da região, entendida simultaneamente como instrumento — para o serviço das pessoas que lhe estão na base —, e como um fim em si mesma — decorrendo da sua condição de entidade natural e perante as unidades políticas superiores em que se integra. No quadro desta matriz, a região apresenta-se como uma parte do todo superior que integra — o Estado —, e como um todo em si mesma — como uma entidade natural, dotada de interesses e de uma finalidade próprios. E, em face desta condição dialéctica, a ideologia regionalista almeja para as regiões a consagração da autonomia política, em sentido estrito, que lhes permita executar a natureza e as funções complexas de que se revestem. Repudia, assim, quer a condição de descentralização e de desconcentração administrativa ou de planificação económica, correspondente à perspectiva que a regionalização adopta da região como meio e como instrumento ao serviço dos interesses e da vontade do Estado, quer a condição de soberania que corresponde à perspectiva federalista e secessionista da região entendida exclusivamente como um todo em si mesma.

5.5 — O regionalismo: exigência de autonomia

A ideologia regionalista constitui uma rejeição do paradigma da soberania — seja comportando um regime de descentralização ou de desconcentração do poder no seio do Estado, seja pela destruição do Estado e pela sua subsequente extensão às regiões. Pelo contrário, é uma reivindicação de autonomia e de partilha pluralista do poder político para a garantia da persistência, da vivência e do desenvolvimento, por parte das regiões, da sua individualidade e para a “potenciação da sua personalidade”²⁵⁷.

O regionalismo assume o princípio ético da autodeterminação nacional — sem, contudo, com ele se confundir ou o reclamar para as regiões. “Toda a nação um Estado”, proclama Lluís Durán y Ventosa²⁵⁸. A cada nação deve corresponder um Estado; e cada nação na sua totalidade deve encontrar-se organizada num só Estado. Onde existir uma nação aí se encontrará o direito à vida política. Contudo, não se trata de uma prerrogativa exclusiva da nação no seu todo. Por extensão, a cada um dos “diferentes elementos da vida das nações”²⁵⁹ deverá igualmente corresponder o direito a um determinado grau de vida política. Não já o direito à plenitude do poder político que é a soberania, a qual é prerrogativa da nação, na sua totalidade, que se organiza globalmente em Estado, mas a um poder político parcial; é o direito à autonomia e a instituições autonómicas privativas.

²⁵⁷ A expressão é de Santiago Petschen, *op. cit.*, p. 99. Em sentido semelhante vejam-se igualmente as perspectivas de Jean-Marie Pontier, *op. cit.*, e de William Brustein, *op. cit.*

²⁵⁸ “Tota nació un Estado”, no original catalão. Lluís Durán y Ventosa, *op. cit.*, pp. 49-50.

²⁵⁹ *Ibid.*, *loc. cit.*

O regionalismo não se confunde, portanto, com o separatismo. Pelo contrário, na sua motivação mais profunda encontra-se sempre “o amor à pátria”: isto é, o amor a cada uma das várias pátrias em que as pessoas se inserem e no âmbito das quais imprimem significado às suas vidas²⁶⁰. A localidade, a região e a nação constituem outras tantas pátrias naturais que, como que em círculos concêntricos cada vez mais amplos e mais abrangentes, integram e situam as pessoas e as famílias. O regionalismo, portanto, mais não é do que uma rebelião contra a asfixia positivista, artificial e centralizadora da modernidade, e uma reivindicação da individualidade, da personalidade e dos direitos naturais de cada uma destas “pátrias naturais” — paradigmaticamente das regiões²⁶¹.

Parte-se do princípio que cada comunidade regional deve partilhar do poder político. O objectivo é garantir que cada região seja capaz de, directa e livremente, desenvolver e executar os seus valores e opções políticos — particularmente nos domínios que se reportam às idiossincrasias que a individuem, à salvaguarda da sua identidade própria, e em tudo o mais que possa cabalmente assegurar por si e para si própria. E, por fim, assegurar que, para além disso, participe do poder político dos órgãos e dos mecanismos estatais de tomada de decisão em todos os demais domínios que, para além de afectarem os interesses regionais se alargam ainda a mais do que a uma região, ou ao todo nacional, e, por isso mesmo, reclamam uma intervenção igualmente mais alargada e de âmbito supra-regional, estatal, ou até mesmo internacional²⁶².

²⁶⁰ Cf. *ibid.*, pp. 23 e seguintes.

²⁶¹ Sobre este conceito de “pátrias concêntricas”, e do regionalismo como reivindicação do respeito de cada uma delas cf. Charles-Brun, *op. cit.* Por serem de natureza diferente, e por não afectarem o argumento que tem vindo a ser apresentado, as unidades do poder local e as suas reivindicações de descentralização administrativa não são tratadas nesta dissertação.

²⁶² Para além de Lluís Durán y Ventosa, *op. cit.*, *loc. cit.*, cf. ainda, em sentido semelhante, Alfred Cobban, *op. cit.*, p. 39 e Jacques Vandamme, *op. cit.* p. 39.

O regionalismo constitui, portanto, uma fórmula, uma “ideia-força”²⁶³ de organização política do social. Não para a rejeição do Estado, que desde o limiar da modernidade tem vindo a evidenciar uma enorme maleabilidade e capacidade de adaptação, mas para a sua salvaguarda através da sua reforma estrutural. E a proposta regionalista preconiza, exactamente, o reconhecimento das regiões enquanto entidades individuadas e detentoras, por um lado, de uma autoconsciência das suas individualidade e identidade e, por outro, de uma vontade firme de respeitar e de fazer respeitar essa sua identidade — e a das demais regiões. No espaço territorial que é o seu, e no quadro do contexto dos espaços comunitários e territoriais mais amplos em que se integra, exige para cada região o direito de se constituir em centro de elaboração política, capaz de se dotar de uma organização própria, de se modelar segundo as suas próprias concepções e exigências, e de elaborar livremente as opções políticas que irão nortear a sua actuação, a sua vivência e o seu próprio ser individuado — mesmo que estas opções se venham a destacar daquelas definidas pelos órgãos centrais de governo do Estado.

Numa palavra, o regionalismo é uma exigência de autonomia²⁶⁴.

Para a “restauração do Estado” e a superação da crise que o tem vindo a “debilitar por cima e por baixo”²⁶⁵, por forças e fenómenos super e infra-nacionais, o regionalismo propõe a construção de um novo tipo de Estado²⁶⁶.

²⁶³ A expressão é de Jean-Arnaud Mazères, *op. cit.*, pp. 40-41.

²⁶⁴ Cf., por todos, Aldo Bardusco, *Lo stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980, especialmente as pp. 24 e seguintes, Charles Ricq, *op. cit.*, e ainda, W J. M. Mackenzie, *op. cit.*, particularmente as pp. 37 e seguintes. Para uma exploração sistemática do conceito de autonomia entendido como princípio nuclear de organização política e de construção do Estado, veja-se o capítulo que se segue.

²⁶⁵ Santiago Petschen, *op. cit.*, p. 30.

²⁶⁶ Cf., de entre muitos, Denis de Rougemont, “Pourquoi des régions?” in Aa. Vv. *Les régions transfrontalières de l'Europe. Colloque de Genève, 1975*, Genève, Association des Instituts d'Études Européennes, 1975, p. 14 e Guido Meale, *op. cit.*, particularmente as pp. 27-28.

Não já um Estado soberano, senhor absoluto dos seus cidadãos, nem um Estado árbitro ou mediador, garante da ordem e da segurança, mas um Estado entendido como instrumento de convivência social e “parte do jogo” político também. Por isso é que o regionalismo se apresenta como uma verdadeira “batalha”, um instrumento de ruptura com os mais ínfimos resíduos do centralismo — absolutista, liberal ou fascista —, e uma matriz ideológica para a implementação de uma reforma real da sociedade e de construção de um tipo novo de Estado. Um Estado no âmbito do qual a estrutura hierárquico-burocrática característica da modernidade é substituída por uma organização e distribuição do poder político inovadoras, assentes sobre o reconhecimento e o respeito pela identidade e pela vontade das unidades políticas territoriais que o integram: as regiões²⁶⁷.

Exigência de organização do Estado que ultrapasse os confins de recorte estatístico e administrativo da regionalização, mas sem contudo se confundir com o separatismo federalista, o regionalismo apela à vivência histórica, à individualidade, à personalidade, à consciência e à memória das comunidades que integram o Estado. Contra o centralismo da modernidade reclama uma reforma estrutural da organização do poder no Estado, como exigência simultaneamente histórica, política, psicológica, administrativa, e até mesmo utilitária²⁶⁸.

No seu cerne, a proposta regionalista assenta sobre um grande pressuposto ôntico, o qual, por sua vez, conduz a um segundo pressuposto, já de natureza ético-política. O primeiro reporta-se à postulação do ser próprio da entidade regional. E o segundo, como corolário, reclama o respeito por essa mesma

²⁶⁷ Para a explanação original deste conceito veja-se Piero Bassetti, *op. cit.*

²⁶⁸ Veja-se a argumentação de Paola Bonora, *Regionalita. Il concetto de regione nell'Italia del secondo dopoguerra. 1943-1970*. Milano, Franco Angeli Libri, 1984, particularmente pp. 18-20. Cf. ainda, por todos, Ada Ferrari, *op. cit.*, Charles Ricq, “Les relations régionales transfrontalières”. in Aa. Vv., *Les régions transfrontalières de l'Europe. Colloque de Genève, 1975*, já citado, Luigi Sturzo, *op. cit.*, e Georges Liet-Veaux, *Le régionalisme constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1943.

entidade regional e a sua elevação à condição de “pivot fundamental”, de “ocasião e instrumento” para a reforma e a modernização do Estado²⁶⁹. O ser da entidade regional fundamenta e legitima o lugar que deve ocupar no contexto da estrutura política estatal e os direitos e as prerrogativas que lhe deverão ser assegurados na própria *lei fundamental* de constituição do Estado.

É a superação do federalismo e da regionalização: superação ontológica, ética e política. Com o federalismo verifica-se a degradação do Estado à condição de criação artificial, de expressão da vontade de associação das regiões e, ao fim e ao cabo, manifestação da soberania das regiões. E é esta subalternização do Estado relativamente às regiões que legitima as suas subjugação e instrumentalização à vontade destas últimas. O Estado existe na razão em que serve os interesses das regiões, e deve ser alterado, e, se for caso disso, abolido liminarmente, logo que estas entendam que tal se torna mais adequado aos seus interesses. Por outro lado, com a regionalização, penetra-se num domínio antagónico. Agora são as regiões que, sendo criações artificiais do Estado mais não constituem do que mecanismos, instrumentos, auxiliares, de que este arbitrariamente se dota para a execução mais eficaz dos seus interesses e da sua vontade.

Num caso como no outro é a primazia ôntica, que explica e que fundamenta a primazia ética e a hierarquização política das regiões e do Estado, que se encontra em causa. Ora, também no quadro do regionalismo, propriamente dito, é a natureza ôntica da entidade regional — que não nega mas que, ao invés, postula, se insere e adquire significado no contexto estatal — que explica e que legitima a sua consagração na própria Constituição e o seu direito ético-político à autonomia na construção de um tipo novo de Estado.

²⁶⁹ As expressões são, respectivamente, de George Woodcock, *op. cit.*, e de Livio Paladin, “Problemi e prospettivi dell'autonomia normativa regionale”, in Aa. Vv., *Le regioni: politica o amministrazione?* Milano, Edizione di Comunità, 1973. Em sentido semelhante vejam-se ainda Paola Bonora, *op. cit.*, e Piero Bassetti, *op. cit.*

Sem, por um lado, negar ou pôr em causa o Estado, nem, por outro, o postular como única entidade política da qual decorrem todas as demais que coexistem no seu seio, o regionalismo propõe um tipo novo de organização política estatal, proveniente da integração e da articulação política das regiões. É um paradigma novo de organização política estatal, que assenta sobre o reconhecimento formal da existência natural das regiões e do seu direito natural subsequente a uma parcela do poder político, à autonomia, para a vivência e para a execução da individualidade e da personalidade do seu próprio ser. É um paradigma no quadro do qual a região se manifesta não como ameaça ou arma para o derrube do Estado, nem tão pouco como a auxiliar e a servidora do Estado, sob o seu controlo discricionário, mas como bloco constituinte de base, como “marco individualizador de soluções”, parceira na detenção e no exercício do poder político²⁷⁰, e como “ponto nodal à volta do qual gira um processo de refundação [do Estado] que se reporta não só à estrutura formal do aparato de governo como ainda à própria essência do Estado nas suas articulações políticas e sociais”²⁷¹. E, por isso mesmo, é igualmente um paradigma novo, no âmbito do qual se assiste à institucionalização de um novo tipo de poder na estruturação e na regulamentação da convivência social. Com o regionalismo, o tipo de poder característico da modernidade, a soberania una e indivisível, total e absoluta, é pulverizado, e o Estado que a detinha em regime de monopólio, é forçado a partilhá-la com as regiões que o integram. Com a implementação material do ideário regional assiste-se ao desabrochar de um tipo novo de Estado, caracterizado por um tipo de poder igualmente inovador: a autonomia política

²⁷⁰ Santiago Petschen, *op. cit.*, p. 239.

²⁷¹ Paola Bonora, *op. cit.*, p. 44.

regional²⁷².

²⁷² É do que trata o capítulo que se segue, e que encerra esta dissertação. Nele propomo-nos proceder ao estudo da autonomia política regional, a fim de melhor podermos fixar o novo modelo de Estado que se tem vindo a impor na Europa ocidental desde as últimas duas guerras mundiais: o Estado regional ou das autonomias.

6 — Conclusões

Subjacente ao regionalismo encontra-se um modelo de sociedade e um modelo de Estado inovadores e alternativos àqueles que, desde o limiar da modernidade, têm vindo a imperar sobre as concepções sociais e políticas ocidentais e até mesmo mundiais. É um modelo que se propõe superar o unitarismo artificial e a igualdade racional e abstracta da modernidade, adoptando, simultaneamente, uma perspectiva realista na leitura que faz do tecido social, e uma perspectiva normativa e jusnaturalista na definição dos contornos do tipo de organização política que preconiza para essa sociedade. O regionalismo rejeita e transcende o quadro estreito do paradigma unitário e uniformizador da modernidade — substituindo-o por uma concepção pluralista, marcada pela separação e pela distribuição do poder político por cada uma das unidades regionais que, no seu conjunto orgânico, constituem a nação e o Estado²⁷³. Num primeiro momento, com base numa leitura que pretende ser realista e fiel da complexidade material e psicológica que caracteriza as sociedades ocidentais contemporâneas, constata o respectivo carácter regional vincado. E, num segundo momento, adopta uma perspectiva normativa e jusnaturalista realista, nos termos da qual, para a vivência da sua identidade, cada um dos elementos da complexidade regional de base da sociedade deve partilhar

²⁷³ Em sentido semelhante, e para uma apresentação desenvolvida das novas distribuições de poder que caracterizam o regionalismo, o Estado e as democracias contemporâneas, vejam-se, para além da bibliografia já citada, Marcel Prélôt, *Institutions politiques*, Paris, Dalloz, 1961.

do poder político (até então exclusivo do Estado). Reconhece a configuração regional das sociedades ocidentais contemporâneas, à qual faz corresponder o direito ético-político a uma existência individualizada e à autonomia das regiões.

Por isso é que os movimentos regionalistas se vêm posicionando nos antípodas dos regimes políticos que, nos países respectivos, comandam o poder e encarnam o paradigma moderno do Estado. A ideologia regionalista supera a diade política tradicional de direita e esquerda. Aproxima-se de um dos seus elementos sempre que o outro detém o poder do Estado. Mas afasta-se dele a partir do momento em que este acede ao poder em substituição do primeiro. Tanto um como o outro assume sempre, e muito naturalmente, a defesa intransigente do poder soberano estatal, logo que o passa a comandar. E é precisamente esse tipo de poder que a ideologia regionalista pretende estilhaçar.

O regionalismo não é de direita, nem de esquerda. Uma e outra representam atitudes ou modos de perspectivar a distribuição, organização e funcionamento do poder, e inserem-se, com clareza, no quadro do paradigma moderno do Estado. Direita e esquerda posicionam-se como concepções e modelos alternativos — mas apenas no que respeita à execução do paradigma estatal de organização política que ambas assumem. Combatem-se mutuamente porque tanto uma como a outra aspiram a comandar o respectivo aparelho de poder e a exercer a soberania estatal, cada uma à sua maneira.

Ora, é precisamente este paradigma, que tanto a direita como a esquerda assumem e buscam executar, que constitui o alvo que o regionalismo se propõe derrubar e substituir. Por isso é que as reivindicações regionalistas se posicionam oportunisticamente à esquerda, quando a direita ocupa o poder, e à direita, quando é a esquerda a comandar o aparelho de Estado. É privilegiadamente entre as oposições que o ideário regionalista encontra alguma receptividade²⁷⁴.

²⁷⁴ Também por oportunismo. Independentemente de seu posicionamento na diade política de direita e esquerda, as oposições aspiram naturalmente ao poder, e, para o alcançar, necessitam de derrubar aqueles que o detêm, e, para o efeito, não escolhem aliados.

No combate da fórmula político-organizacional da modernidade, o regionalismo apenas poderá encontrar aliados entre aqueles que contestam a forma como o poder soberano estatal é exercido. E, por outro lado, é entre os regionalistas e as oposições que existe alguma afinidade, na razão em que ambos contestam o poder. As segundas porque o querem ocupar e exercer; os primeiros porque lhe querem alterar a forma e a substância. Em Espanha, em Portugal, e em Itália, por exemplo, o regionalismo afirma-se como alternativa do centralismo franquista, salazarista e de Mussolini, respectivamente. Em Portugal, na constituinte de 1975, o ideário regionalista insular é adoptado fundamentalmente pelo PPD/PSD, quando a esquerda detinha o poder a nível central. E é agora, que se encontra novamente na oposição, que este partido político retoma com renovado vigor a defesa do regionalismo autonomista insular, após o período de menor interesse que o caracterizou quando se encontrou no poder. Em Itália, o regionalismo é paradigmaticamente projecto da democracia social católica — até que, com o derrube do Estado fascista e a instauração da democracia, organizada em partido político, a Democracia Cristã acede ao poder e, então, durante três décadas consegue bloquear a reforma regional daquele país, que passa a ser bandeira e reivindicação da esquerda, que até então a havia combatido ferozmente. Em Espanha, o regionalismo manifesta-se como ideário de direita numas comunidades autónomas, e de esquerda noutras. E em França, apresenta-se alternadamente como projecto da direita e da esquerda — moderadas e até mesmo radicais. Para além disso, é ainda de salientar o facto que em Itália, por exemplo, o regionalismo se encontra intrinsecamente ligado à resistência antifascista e antinazi e à experiência e ao precedente dos Comitês de Libertação Nacional, de matriz regional e autónoma, e de onde se originaram as primeiras propostas de organização regional do novo Estado italiano queurgia edificar em

substituição do Estado fascista de Mussolini²⁷⁵. E confronte-se esta realidade com a experiência francesa imediatamente anterior, marcada pelo desvio totalitarista de algum regionalismo, nomeadamente o alsaciano, que cedeu à tentação nazi e que chegou mesmo a inspirar-se e a comprometer-se com os ideais sociais e políticos hitlerianos, e com as suas actuações materiais²⁷⁶.

Por tudo isto é que, compromisso entre socialismo e liberalismo²⁷⁷, síntese entre o liberalismo e o corporativismo²⁷⁸, e superação dialéctica do individualismo e do colectivismo²⁷⁹, o regionalismo se apresenta, na sua essência, como um movimento de oposição e como uma ideologia positiva. Na sua gesta de alternativa e de oposição ao centralismo radical do Estado moderno congrega, alternada ou simultaneamente, um agrupamento muito pouco ortodoxo de proveniências político-ideológicas incluindo anarquistas, pessoas da direita, do centro e da esquerda, moderados e radicais²⁸⁰.

O objectivo final do projecto regionalista é a construção de um tipo de Estado inovador e radicalmente diferente daquele que se impôs com a modernidade. Por isso também é que tem vindo a ser identificado com a própria democracia, ou, pelo menos, com uma forma nova e mais eficaz de vivência

²⁷⁵ Cf., por todos, Yves Mény, *op. cit.*, Paola Bonora, *op. cit.*, Roberto Ruffilli, *La question régionale dall'unificazione alla dittatura*, Milano, Giuffrè, 1971. Christian e Solange Gras, *op. cit.*

²⁷⁶ Sobre o "desvio" fascista e nazi de certos movimentos regionalistas franceses por ocasião da Segunda Guerra Mundial veja-se Francis Arzalier, *Les perdants. la dérive fasciste des mouvements autonomistes et indépendantistes au XX siècle*, Paris, Éditions la Découverte, 1990.

²⁷⁷ Na acepção de Fabrizio Frigerio, *op. cit.*, p. 123.

²⁷⁸ No argumento de Ada Ferrari, *op. cit.*

²⁷⁹ Conforme defende Nicolás Maria López Calera, "El orden natural y los cuerpos intermedios", in Aa. Vv., *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios, actas de la IV reunión de los amigos de la Ciudad Católica, Madrid. 28-29 Octubre 1967*, Madrid. Editorial Speiro, 1968.

²⁸⁰ Veja-se a caracterização de Paul Claval, *op. cit.*, particularmente as pp. 56-57.

democrática. A partir de uma distribuição horizontal do poder por entre as unidades territoriais que compõem o Estado, paralela à sua congénere vertical mais tradicional de divisão do poder em executivo, legislativo e judicial, o regionalismo pretende ser instrumento de democratização e de “renovação substancial da democracia”²⁸¹, a partir da aproximação que assegura entre a base social e as hierarquias do poder, por um lado, e da participação da primeira no exercício do segundo, por outro.

A proposta regionalista insere-se no contexto da crise manifesta do paradigma representativo da vivência democrática²⁸². Aponta para a substituição de um sistema passivo de representação abstracta dos cidadãos entendidos racional e atomisticamente, todos perfeitamente idênticos entre si, por um sistema activo de participação material no exercício corrente do poder. Propõe um sistema de organização e de participação políticas no âmbito do qual se reconhece a existência concreta, situada e individuada das pessoas e das comunidades em que se situam e imprimem significado às suas vidas — paradigmaticamente as comunidades territoriais, e, entre estas, as regiões. Afirma o direito de cada uma destas pessoas e destas regiões a ter acesso ao poder, fornecendo-lhes as vias e os mecanismos que lhes permitam participar activamente no exercício material do poder político que determina a regulamentação das suas vidas.

As regiões assumem, assim, uma função dupla: passiva, de rejeição de interferências abusivas provenientes do exterior, e de salvaguarda de liberdade

²⁸¹ A expressão é de Martini Y Vanackere, citado por Robert Papini, “De la democracia representativa a la democracia participativa”, in Pier Luigi Zampetti, Luigi Bagolini, Archile Adigò e Roberto Papini, *La participación en el mundo político*, Madrid, Unión Editorial, 1970, p. 131.

²⁸² Para a constatar basta atentar nos elevados índices de abstencionismo e na transformação dos partidos políticos que, sem qualquer pudor, abdicam, sem grandes hesitações, dos seus valores ideológicos e normativos, transformando-se, assim, em autênticas máquinas dirigidas para a conquista do poder.

negativa, e activa, de agência e de propulsão de liberdade positiva. Constituem, em primeiro lugar, “baluartes capazes de tornar mais eficiente a defesa das liberdades democráticas contra os atentados que contra elas forem dirigidos do centro”²⁸³, e, em segundo lugar, autênticos “centros de propulsão democrática”, “gânglios vitais” da nação e da democracia, lugares e momentos de “interpretação e de representação políticas” e os “garantes mais eficazes da liberdade”²⁸⁴.

Ora, é certo que, por si só, o regionalismo não é abonador de democracia. Quando os direitos do homem, as liberdades e as garantias fundamentais e os direitos das minorias, por exemplo, não forem respeitados, caminhar-se-á em direcção a uma tirania regional — tão ou mais perniciosa do que as suas congéneres estatais. A nível formal, por outro lado, e na razão em que constituem mecanismos de viabilização, de organização e de canalização da participação política das pessoas e das comunidades individualizadas na definição e na execução das políticas que regulamentam a sua convivência social, as regiões são instrumentos, por excelência, de aperfeiçoamento e de alargamento da democracia.

Os mecanismos da democracia representativa esgotam-se, para uma vastíssima pluralidade dos cidadãos activos, no exercício do direito de voto — que é já de si condicionado a um número diminuto de partidos políticos ou de candidatos que cada vez menos apresentam diferenças reais nas suas ideologias e nos seus projectos políticos. Com o alargamento da área de responsabilidade e das actividades do Estado, por um lado, e das exigências, expectativas e capacidade crítica dos cidadãos, por outro, nas sociedades contemporâneas aqueles mecanismos têm-se demonstrado francamente insuficientes. Uma vez

²⁸³ Conforme argumenta, entre nós, o Professor Fernando Amâncio Ferreira, *op. cit.*, p. 27.

²⁸⁴ Na argumentação de Ada Ferrari, *op. cit.* As citações são, respectivamente, das pp. 37, 32-33 e 37-38.

que, no exercício das suas tarefas, o Estado penetra na sociedade, exige-se que esta o integre também, participando nos seus mecanismos de tomada de decisão.

O cidadão do paradigma liberal e representativo da modernidade, cede então o lugar à pessoa situada, social, sectorial ou territorialmente, e às unidades materiais em que situa a sua vida. Por isso é que o voto em eleições regulares não basta já para a garantia de uma real vivência democrática; a democracia reclama a participação dos interessados na elaboração e na implementação das políticas que irão nortear as suas vidas.

Ora, no quadro estritamente estatal, a actividade política dos cidadãos é perfeitamente inviável — para além do exercício do direito de voto. E até nesse se tem verificado nas democracias ocidentais níveis assustadores de abstencionismo.

Por um lado, a regulamentação política do social atingiu, nas sociedades contemporâneas, um nível tal de minúcia e de complexidade que a sua mera compreensão exige um conhecimento técnico-científico que se encontra claramente para além das capacidades da vasta maioria do corpo dos cidadãos. E, por outro lado, a amplitude das actividades do Estado é de tal ordem e assume tais proporções que se torna perfeitamente esmagadora para o cidadão isolado e atomístico da modernidade. Ao nível material ocupa praticamente todos os domínios da vida contemporânea, sem permitir às pessoas qualquer núcleo de intimidade e de privacidade. E, ao nível territorial estende-se, por igual, sobre as mais ínfimas parcelas do respectivo território e a tudo e a todos os que lá se encontram.

O resultado é o desinteresse ou, melhor, o sentimento da mais profunda e completa impotência dos cidadãos perante uma estrutura político-organizacional gigantesca que os controla e que nem conseguem compreender ou tocar sequer, quanto mais afectar ou dirigir. Daí a fuga, a rejeição, o abstencionismo.

Na reestruturação do Estado que preconiza através da pulverização do monopólio do poder do Estado, da soberania, e da institucionalização de uma nova distribuição e organização do poder político em unidades mais pequenas, manejáveis e potenciadoras da acção política — directa e indirecta — dos cidadãos, o regionalismo constitui um meio de ultrapassar aquele dilema das sociedades contemporâneas, colocadas perante a opção impossível entre a submissão ao autoritarismo — democrático ou não — e o conformismo. A reforma regional do Estado fornece aos cidadãos espaços e mecanismos para uma democracia participativa, no âmbito da qual as regiões desempenham um papel determinante na contenção e na condução da vida política. Devolvendo o cidadão a uma estrutura político-organizacional talhada à sua medida, onde se possa sentir bem e, ao mesmo tempo, em controlo da construção do seu próprio futuro²⁸⁵, a ideologia regionalista representa a oportunidade da pessoa reassumir um estatuto de cidadão activo e de, enquanto tal, readquirir o seu amor-próprio, para além da sua autodeterminação pessoal e comunitária. Instrumento de uma democracia nova, participativa, o regionalismo constitui oportunidade de devolver ao cidadão os direitos e as prerrogativas da cidadania, e de o libertar de uma existência robótica, totalitária, centralista ou abúlica.

²⁸⁵ Ou, pelo menos, a oportunidade de nela participar activa e eficazmente.

Capítulo III

Autonomia, subsidiariedade e Estado regional ou das autonomias

1 — Introdução

Definir um conceito é dizer simultaneamente o que ele é, e em que se distingue dos conceitos vizinhos. É enumerar aqueles atributos que só ele possui, identificando as suas características mais pertinentes, aquelas que o especificam, e confrontá-lo com os seus congéneres, individualizando-o no ambiente em que se insere e demarcando-o dos demais, assegurando que nenhum destes se possa vir a confundir com ele. Nestes termos, antes de proceder à definição do tipo de poder político que singulariza o novo modelo de Estado apresentado ao longo desta dissertação, há que o contrapor aos demais tipos de poder e, muito particularmente, àqueles que marcam o paradigma moderno do Estado soberano: a saber, a descentralização, a desconcentração e o autogoverno¹.

É certo que, a par da autonomia, todos eles constituem, no dizer de Raphael Zariski e Mark Rousseau, “claros subtipos de um mesmo fenómeno: a localização de um número de poderes e, ou, de funções nas bases, em vez de no centro”². Reportam-se, todos, à estruturação política do Estado. Contudo, e ao invés daquilo que é comumente assumido e postulado, não se confundem, inserindo-se, pelo contrário, em paradigmas políticos perfeitamente distintos, e

¹ A soberania, nome da forma específica de poder do Estado moderno, foi já objecto de estudo no capítulo 1.

² Raphael Zariski e Mark Rousseau, “National Power and Local Governance: Problems and Perspectives”, in Mark Rousseau and Raphael Zariski, *Regionalism and Regional Devolution in Contemporary Perspective*, New York, Praeger, 1987, p. 31.

preconizando tipos e formas de organização e de distribuição do poder clara e substancialmente diferenciados, quer quanto ao próprio modelo em que se inserem, quer quanto à espécie de poder a que se reportam, quer ainda quanto ao tipo de organização e de estruturação política que preconizam para o Estado, na sua globalidade, e para os seus elementos constituintes³.

No seu cerne nuclear, a autonomia política, na sua substância material, e regional, na sua extensão territorial, não se confunde com a descentralização, a desconcentração, ou o autogoverno; pelo contrário, insere-se num quadro de significação radicalmente distinto. Enquanto que os segundos tipos de poder constituem mecanismos de viabilização e de execução material do poder unitário de soberania estatal, a primeira integra um quadro político-organizacional alternativo ao Estado moderno e ao tipo de organização e de distribuição de poder que o caracteriza.

Por um lado, a autonomia política regional reporta-se a uma organização e distribuição do poder político que decorre da implosão, a nível interno, do poder de soberania e da sua partilha pelas regiões⁴. Afirma-se pela superação da soberania e pela consagração da existência e da especificidade de cada uma dessas entidades; e decorre do respectivo direito de, por um lado, possuírem um âmbito privativo de poder político de definição e de execução, na prática

³ E não é apenas no discurso corrente que aqueles conceitos se misturam, chegando mesmo a ser utilizados indiscriminadamente como sinónimos — o que apenas conduz à confusão conceptual e ao erro. Os próprios Zariski e Rousseau confundem autonomia com descentralização e com delegação de poder, colocando as experiências autonómicas italiana e espanhola ao mesmo nível que a experiência de descentralização e de desconcentração de poder que tem vindo a ser ensaiada em França desde a década de 70 deste século. Outros autores assimilam o autogoverno à autonomia, chegando alguns a argumentar que o primeiro é um fenómeno mais rico e mais pujante que a segunda. É este o caso, por exemplo, do Professor Fernando Amâncio Ferreira, *As regiões autónomas na constituição portuguesa*, Coimbra, Almedina, 1980, p. 60. Outros ainda, como é o caso de Lluís Durán Y Ventosa, *Regionalisme y federalisme*, Barcelona, Francisco Puig, 1905, p. 97, identificam o autogoverno não já com a autonomia mas com a descentralização. E, por fim, são inúmeros aqueles que confundem a autonomia com a descentralização.

⁴ É o quadro do regionalismo propriamente dito, apresentado no capítulo anterior.

concreta, dos valores e das opções que as enformam e norteiam o seu ser e o seu devir, e, por outro, de participarem nos mecanismos de tomada de decisão do Estado e das comunidades supra-estatais em que se integram. A autonomia anuncia um novo tipo de Estado, no qual a soberania apenas possui significado a nível externo, no confronto e nas relações de um Estado com os demais⁵, não havendo qualquer lugar para ela na organização política interna da comunidade.

Por outro lado, desconcentração, descentralização e autogoverno constituem instrumentos de que o Estado soberano dispõe para a implementação do seu poder. São, paradoxalmente, técnicas de concentração e de centralização; de redução à unidade do poder político depositado nos órgãos centrais de poder: os órgãos de soberania. Por isso é que o Estado moderno, até mesmo por definição, é unitário. Mais ou menos concentrado e mais ou menos centralizado, nele o poder político é sistematicamente atribuído em regime de monopólio e de exclusividade aos respectivos órgãos centrais.

São estas características de exclusividade e de monopólio do poder político que, a nível interno, melhor traduzem a *suprema majestas*, a soberania do Estado. E as técnicas de descentralização e de desconcentração integram a própria matriz do Estado soberano, e constituem instrumentos preciosos para a sua viabilização na prática concreta.

O atributo primordial de soberania do Estado não exige (nem isso seria possível) a centralização e a concentração integrais de todo o poder nos órgãos centrais do Estado — o que a verificar-se constituiria uma tal sobrecarga que conduziria necessária e forçosamente às suas impotência e imobilização totais. Para além disso, é com referência à centralização que a descentralização e a desconcentração se definem. Quer uma, quer a outra, adquirem significado e legitimidade precisamente na razão em que contribuem para a garantia da

⁵ E até mesmo aí, o discurso de soberania possui cada vez menos virtualidades para descrever e explicar o sistema e as relações internacionais. Veja-se a discussão introduzida no capítulo anterior.

implementação, na prática concreta, da vontade e das políticas soberanas definidas unitariamente no centro⁶. Constituem correctivos, mecanismos de modernização e de garantia do centralismo e da estrutura hierárquica, burocrática e racional que enforma a estrutura política piramidal do Estado moderno⁷. A salvaguarda e a execução da unidade do Estado e do seu poder soberano é, sempre, o primeiro e grande objectivo da sua implementação. De tal modo que descentralizar ou desconcentrar é viabilizar a estrutura e o poder hierárquicos do Estado, de cima para baixo, e garantir as suas “autoridade e eficiência”⁸.

Ao invés daquilo que à primeira vista poderá parecer⁹, descentralizar ou desconcentrar nunca equivale a retirar poderes aos órgãos centrais do Estado a fim de os atribuir a autoridades distintas — sejam elas regionais ou autárquicas. Os domínios de actividade das entidades descentralizadas ou desconcentradas nunca são subtraídos ao Estado, uma vez que os respectivos órgãos centrais de poder jamais perdem capacidade de intervenção sobre eles¹⁰. Pelo contrário, tais entidades são, até mesmo por definição, auxiliares, agentes servidores dos órgãos

⁶ Até mesmo Jean Bodin, o grande precursor da matriz moderna do Estado soberano, defende a descentralização e a desconcentração de amplos poderes de natureza económica e administrativa para uma vasta malha de entidades e de corpos intermédios, como instrumento para a consolidação e a execução material, rápida e eficaz, da unidade do poder político e da soberania do Estado. Cf. a discussão apresentada no capítulo 1, *supra*.

⁷ Veja-se, a este propósito, as perspectivas de Pablo Lucas Verdú, “Centralismo-regionalismo-federalismo. (Tres principios configuradores del Estado contemporáneo)”, in *Documentación jurídica*, nº 13, Janeiro-Março 1977, particularmente as pp. 47-49, e de Emmanuel Herichon, *La décentralisation*, Paris, Hatier, 1983, p. 20.

⁸ A expressão é de François Luchaire e Yves Luchaire, *Le droit de la décentralisation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 68.

⁹ E do que é comumente assumido.

¹⁰ Cf. *ibid.*, especialmente as pp. 430 e seguintes.

centrais de governo, dos quais dependem hierarquicamente, encontrando-se a eles submetidos¹¹.

Tanto a desconcentração, no continente europeu, como o autogoverno, nas ilhas britânicas, parecem emergir com o próprio sistema estatal de organização política, e como técnica ou instrumento para a sua implementação prática. Num caso como no outro, encontramos-nos perante mecanismos de desenvolvimento de um poder central suficientemente forte para conquistar a multiplicidade de centros autónomos de poder característica da feudalidade e para se impor como poder único: o Estado soberano. A desconcentração e o autogoverno surgem como instrumento de centralização e de construção do próprio Estado moderno, unitário e centralizado, por natureza. As suas raízes perdem-se nos séculos XII e XIII. Encontramo-las nomeadamente em França e na Inglaterra.

Em França, com o desenvolvimento e a instauração, lenta mas gradual, de uma estrutura administrativa hierárquica e unitária cobrindo todo o país — com Paris no topo a controlar tudo e todos. Já a partir da Idade Média, e sempre que a ocasião o permitia, os monarcas franceses começaram a *autorizar* que as províncias conservassem os seus costumes e as suas instituições tradicionais, mas impunham-lhes homens da sua confiança pessoal para o preenchimento dos cargos provinciais importantes. A partir de um tal estratagema conseguiram calar as populações locais, criando a ilusão da manutenção dos seus poderes e liberdades, enquanto, de facto, chamavam a si a governação daquelas regiões e, por fim, de todo o país, indirectamente, através dos subalternos que haviam instalado¹².

¹¹ A este respeito veja-se a dissertação de doutoramento de Spyridon Flogaitis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979, especialmente as pp. 32 e 97.

¹² Cf. Joseph Strayer, *As origens medievais do Estado moderno*, Lisboa, Grádiva, 1986, particularmente as pp. 55-57. Strayer argumenta mesmo que esta foi a técnica principal utilizada sistematicamente na construção do Estado francês até ao século XVIII, altura em que a França adquiriu a Alsácia.

E, na Inglaterra, com o surgimento do sistema típico de autogoverno¹³. “Reflexo mesmo da particularidade do ‘Estado’ inglês que não é uma pessoa pública, mas um conjunto coordenado de pessoas públicas”¹⁴, o autogoverno mais não é do que um sistema de administração indirecta do Estado e uma técnica de alargamento, transporte e imposição da vontade política do centro sobre todo o país. Ironicamente, longe de representar um modelo de democracia, de entrega do poder às bases em sinal de respeito pelas suas identidade, liberdades e idiossincrasias, o sistema anglo-saxónico de autogoverno surge como “instrumento de apropriação” e de gestão, por parte do Estado, dos interesses e das prerrogativas da sociedade civil.

Ao invés daquilo que à primeira vista poderá parecer, o autogoverno não é um mecanismo de salvaguarda e de implementação de liberdade e poder locais; pelo contrário. É um sistema de administração indirecta do Estado, nos termos do qual a Coroa nivela e reduz à unidade, tanto quanto possível, as liberdades e os poderes locais originários, destruindo as estruturas locais de poder, que chama a si e entrega à aristocracia fundiária, com base no princípio político anglo-saxónico do direito de nomeação real de xerifes, de juizes de paz, de comissários, oficiais, etc.

Constitui, deste modo, a técnica desenvolvida pela Coroa inglesa para a consolidação e o alargamento do seu poder; de tal modo que é, de facto, veículo para o cerceamento do poder local e para uma centralização. Através dele a Coroa retira o poder simultaneamente às bases sociais e à nobreza estabelecida, entregando-o à “gentry”, aquela classe tipicamente inglesa, posicionada entre as

¹³ De “*self-government*”, no original.

¹⁴ Spyridon Flogaitis, *op. cit.*, p. 172. Esta peculiaridade inglesa leva mesmo alguns pensadores a questionar se de facto a Inglaterra, ou o Reino Unido, são, de facto, um Estado — isto é, se assume a fórmula estatal de organização política. Cf., por exemplo, Richard Rose, “Is the United Kingdom a State? Northern Ireland as a Test Case”, Glasgow, University of Strathclyde, conferência policopiada.

duas primeiras, que o exerce como administração indirecta responsável apenas perante o centro que a empossou, e a ele exclusivamente referida¹⁵.

O autogoverno surge, portanto, como uma variante da desconcentração: a variante inglesa. Não é alternativa, mas mecanismo de construção e de garantia da centralização do poder. Num momento original o autogoverno e a desconcentração, em geral, foram o instrumento privilegiado utilizado pelo centro para a conquista de poderes até então dispersos na intricada malha feudal ocidental. E, a partir da sua concretização material com a modernidade, têm vindo a ser condição de viabilização e de aperfeiçoamento constantes do centralismo estatal através, simultaneamente, da descongestão dos órgãos centrais de poder, libertando-os das actividades "menores"¹⁶, e da capacidade de penetração e de eficiência inculcada¹⁷. Longe de responderem perante as comunidades em que se encontram instaladas, firmemente encaixadas na cadeia administrativa unitária e hierárquica do Estado, as unidades de autogoverno e de desconcentração, em geral, constituem outros tantos agentes de que o poder central dispõe, sob a sua tutela e discrição, para o seu serviço¹⁸.

¹⁵ De entre a vastíssima bibliografia sobre esta temática vejam-se Giuseppe Volpe, *Autonomia locale e garantismo. la separazione delle competenze tra Stato e regione*, Milano, Giuffrè, 1972; Luis Gumpowicz, *Derecho político filosófico*, Madrid, La España Moderna; Spyridon Flogaitis, *op. cit.*; Gumersindu de Azcárate, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979; Sabino Cassese, "Autarchia", in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959; Antonio la Pergola, "Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato", in *Quaderni regionali*, Julho-Setembro de 1985, nº 3; e Lluís Durán Y Ventosa, *op. cit.*

¹⁶ As unidades de autogoverno, de descentralização e de desconcentração libertam os órgãos centrais de governo das actividades de execução prática material das múltiplas directivas políticas que definem. Deste modo, deixam ainda mais tempo e recursos para os órgãos de soberania se dedicarem à sua actividade essencial de produção do direito aplicável a todas as manifestações da vida nacional.

¹⁷ Espalhadas estrategicamente por todo o país, nada escapa às unidades desconcentradas, e, através delas, os órgãos centrais conseguem alcançar tudo e todos.

¹⁸ Cf. a perspectiva sinóptica de Juan Luis de la Vallina Velarde, "La desconcentración administrativa", in *Revista de administración pública*, nº 35, Maio-Agosto, 1961. Veja-se, em particular, a concepção que apresenta da desconcentração, a qual assenta precisamente sobre o

A desconcentração, na caracterização de Jean-Arnaud Mazères, não aponta para o desenvolvimento de um poder local autónomo relativamente ao centro estatal de poder, mas para a distribuição pelo país de “instituições de apoio sobre as quais repousa o poder do Estado”. Cada uma das unidades de desconcentração encontra-se ao serviço do poder central uno e soberano do Estado e, “longe de enfraquecer uma centralização excessiva e de assegurar uma melhor participação dos cidadãos nos assuntos públicos, constitui apenas ponto de apoio cómodo para o Estado [...], um prolongamento do poder do Estado”¹⁹.

“Variedade do centralismo”²⁰, a desconcentração decorre, fundamentalmente, da necessidade de viabilizar o poder central, e assenta sobre uma dimensão espacial de organização do poder. Na impossibilidade de o centro se ocupar directamente de todos os aspectos da governação, aponta para uma dispersão territorial do poder, concentrando em si o poder político e distribuindo uma parte do poder administrativo²¹ por entre uma malha de funcionários ou de agentes seus, criados para o receber e para o exercer ao serviço da conveniência e da eficácia do governo central e sob a sua estrita tutela hierárquica. Tais agentes

princípio de que as entidades desconcentradas integram a figura da pessoa jurídica central, encontrando-se, por conseguinte, ao seu serviço e sob a sua tutela hierárquica, de legalidade e de oportunidade. Em sentido idêntico veja-se igualmente a perspectiva do Professor García de Enterría, nos termos da qual a desconcentração se insere na cadeia hierárquico-burocrática do Estado moderno e constitui garantia da superioridade formal e geral do centro de cuja vontade decorrem as entidades desconcentradas, as quais funcionam, portanto, como agentes ao serviço do poder central, sob as respectivas responsabilidade, autoridade e tutela hierárquica. Cf. Eduardo García de Enterría, *Estudios sobre autonomias territoriales*, Madrid, Editorial Civitas, S. A., 1985, especialmente as pp. 49-50.

¹⁹ Identificando-se o Estado com o respectivo aparelho central de poder. Veja-se Jean-Arnaud Mazères, “Région, régionalisme, régionalisation”, in Aa. Vv., *La région en question*, Paris, Éditions Cujas, 1978, as citações são das pp. 29 e 33, respectivamente.

²⁰ Na argumentação de Maurice Bourjol, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions Berger-Levrault, 1969, p. 37.

²¹ Fundamentalmente o poder adequado à recolha de informação e ao controlo e à execução rápida e eficaz das opções políticas definidas no centro.

ou funcionários não são eleitos localmente, nem dependem, de modo algum, das circunscrições territoriais em que se encontram. Pelo contrário, à imagem do Prefeito francês, são agentes do poder central, por ele nomeados e submetidos à sua disciplina, discrição e tutela. O autogoverno e a desconcentração não ferem a cadeia hierárquica unitária do poder do Estado moderno, robustecem-na²².

A par do autogoverno e da desconcentração, em geral, a descentralização, em sentido estrito, circunscreve-se também ao âmbito meramente administrativo. Implica sempre uma relação de subordinação hierárquica das entidades descentralizadas perante os órgãos centrais de governo que as criaram para o seu serviço. O domínio de actividades das primeiras não vai além da execução, por via burocrática, da vontade e das opções políticas definidas pelos segundos, seus superiores hierárquicos. E se, por um lado, as entidades descentralizadas chegam a ultrapassar a condição de meros elos de transmissão e de execução de comandos emitidos pelo centro, por outro, jamais possuem capacidade de adopção de opções e de valores privativos, cumprindo-lhes apenas a execução daqueles que lhes são impostos hierarquicamente. Na melhor das hipóteses, apenas podem proceder à adaptação da respectiva generalidade e abstracção racionais às peculiaridades locais.

A descentralização não afecta minimamente a unidade política do Estado, nem a respectiva unicidade de direcção política e de produção legislativa. Pelo contrário, robustece-as, colocando ao dispor dos órgãos centrais de poder — que continuam a deter em regime de total exclusividade um monopólio integral sobre tais actividades — instrumentos novos e mais eficazes para a sua implementação material através de todo o Estado.

²² Vejam-se, por todos, Emmanuel Herichon, *La décentralisation*, Paris, Hatier, 1983; Gordon Smith, *Politics in Western Europe: a Comparative Analysis*, New York, Holmes & Meyer, 1980; e Jacques Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris, Dalloz, 1985.

Não obstante alguma confusão propiciada por referências a uma subespécie “política”, a descentralização assume, por definição, um mínimo de centralização e justifica-se precisamente pela construção na prática concreta da unidade política sobre a qual assenta e ao serviço da qual foi desenvolvida²³.

²³ É o caso de Carlos Blanco de Moraes, *A autonomia legislativa regional. Fundamentos das relações de prevalência entre actos legislativos estaduais e regionais*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1993. Veja-se igualmente a perspectiva do Professor Ignacio de Otto y Pardo (*Estudios sobre derecho estatal e autonómico*, Madrid, Editorial Civitas, 1986, p. 23), nos termos da qual a autonomia regional mais não é do que uma “forma precisa de descentralização”. Esta incapacidade de discernir a clivagem fundamental que demarca e que afasta a descentralização do âmbito do político radica na impossibilidade de ultrapassar o quadro estreito do paradigma moderno do Estado, e manifesta-se em dois fenómenos antagónicos. Por um lado conduz à redução de todas as formas de distribuição do poder no seio do Estado, à descentralização, e, por conseguinte, à incompreensão do regionalismo e à rejeição da autonomia política regional enquanto partilha e participação do poder político. É o caso de Blanco de Moraes que, inserindo a autonomia regional no quadro da estrutura hierárquica do Estado moderno, lhe nega qualquer carácter político, reduzindo-a à condição de descentralização, retirando-lhe qualquer capacidade política ou normativa privativa, e situando-a manifestamente sob a alçada do império hierárquico dos órgãos centrais de poder unitário e soberano. Por outro lado, esta incapacidade conduz igualmente à possibilidade de elevação da descentralização à categoria de autonomia, e até mesmo, no caso extremo, à de autodeterminação. Tudo isto acaba por transformar a descentralização num conceito de tal modo amplo e elástico que se estende ao próprio âmbito do político e que, num último grau, aponta para o federalismo a até mesmo para a soberania. Veja-se, neste último nível, o exemplo da reflexão de Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, 3ª edição, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1953, particularmente as pp. 243 e seguintes. Incapazes de entenderem a verdadeira essência do regionalismo, uns reduzem-na à regionalização, e os outros transportam-na para o federalismo anti-estatal e para a autodeterminação na multiplicação de soberanias. Fixados no passado e nos parâmetros político-organizacionais do Estado moderno, ambos se demonstram incapazes de compreender o regionalismo e o seu carácter verdadeiramente revolucionário.

Atente-se, por outro lado, às concepções de Jorge Miranda e de António Teixeira Fernandes, por exemplo, que estabelecem uma clivagem entre descentralização administrativa e descentralização política e identificam a segunda com a autonomia. Na concepção destes autores existem não uma, mas duas grandes espécies de descentralização: administrativa e política. A primeira equivale àquilo que apelidamos de descentralização, em sentido estrito. A segunda corresponde à autonomia. Tanto assim é que, para Jorge de Miranda, a descentralização política inclui, dentro do âmbito constitucional em que se insere, capacidade normativa de adopção de normas jurídicas próprias, de igual valor ao direito produzido pelos órgãos centrais de poder do Estado. Cf. Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, III, 2ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, Ltd., 1988. E, para António Teixeira Fernandes, a descentralização política rompe com o paradigma moderno do Estado, “provoca o reordenamento do poder” e reclama “uma nova teoria política [...] uma outra concepção do Estado”. Cf. António Teixeira Fernandes, *Os fenómenos políticos*, Porto, Edições Afrontamento, 1988, especialmente pp. 318 e seguintes e “Descentralização e teoria do Estado”, in *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do*

Através dela o Estado dota-se de uma pluralidade de instituições e de centros de poder espalhados estrategicamente pelo seu território — mas estes não são politicamente distintos nem se encontram desligados dos órgãos centrais de poder. Pelo contrário, longe de beliscarem, sequer, a centralização unitária do poder político e legislativo, as unidades descentralizadas ocupam um lugar subalterno na estrutura hierárquica unitária do Estado e encontram-se sob a alçada do controle e da tutela dos órgãos centrais de poder, responsáveis directos e discricionários pelas suas criação, existência, sobrevivência, actividades, funções e, obviamente, extinção também. É certo que a descentralização implica a atribuição de um mínimo de competência de decisão às entidades descentralizadas; mas estas funcionam, sempre, como “agentes do poder central” e funcionam sob a “subordinação hierárquica do centro”²⁴.

Até mesmo quando possuem legitimidade democrática e os seus órgãos, em vez de nomeados pelo centro, são eleitos pelas populações locais, as unidades descentralizadas não desfrutam de capacidade política privativa, nem constituem órgãos de governo próprio. Não dispõem de competência para a definição e a adopção de opções e de valores próprios, mas apenas e tão só, autoridade ou competência delegada e limitada, exclusivamente, à administração, à eventual adaptação, por via regulamentar, e à execução concreta da normatividade político-jurídica adoptada superiormente pelos órgãos centrais de poder do Estado. “O conceito de descentralização [afirma Santi Romani] apenas se pode referir à administração do Estado [...] a essência da descentralização consiste na distinção entre órgãos do Estado residindo na capital e os órgãos residindo

Porto, *Série de Filosofia*, n.ºs 5-6. 1988-1989, particularmente pp. 113 e seguintes. As citações são, respectivamente, da p. 318 da primeira obra identificada e da p. 123 da segunda.

²⁴ Cf. Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1961. As expressões citadas encontram-se na p. 226.

noutras partes do território”²⁵. Por isso é que, na afirmação perspicaz de Bernard d’Orgeval, a descentralização “é uma manifestação do centralismo”²⁶. Na sua base encontra-se um projecto de salvaguarda e de garantia da centralização, que estigmatiza o modelo moderno do Estado. Enquanto “técnica de governo”²⁷ implica a criação e a institucionalização de uma rede de unidades locais de poder espalhadas por todo o Estado. Não se trata, contudo, de entidades originárias, que decorram directamente do texto constitucional; pelo contrário, as suas origem, competências e funcionamento são definidos discricionariamente por leis ou por decretos dos órgãos centrais. As suas áreas de actividade e competências dependem do interesse e da generosidade dos órgãos de soberania que as criaram para o seu serviço. Oscilam, por conseguinte, com a evolução conjuntural da sua capacidade de assegurar o maior grau possível de centralização, de penetração e de império da vontade política unitária do Estado sobre todo o território, sobre todas as pessoas que nele se encontram e sobre todas as actividades que lá se desenrolam.

²⁵ Citado por Spyridon Flogaitis, *op. cit.*, p. 162. Esta é, aliás, a perspectiva que o próprio Professor Flogaitis defende, argumentando mesmo que “a descentralização não se pode conceber fora da administração [...] Descentralização implica sempre uma relação de subordinação hierárquica”. *Ibid.*, pp. 14 e 97. Em sentido idêntico, Marcel Prélôt conclui que “descentralização é, por isso, exclusivamente administrativa”. Cf. o seu tratado *Institutions politiques et droit constitutionnel*, citado na nota anterior, p. 229. Veja-se igualmente a contraposição que Antonio la Pergola, Iñaki Lasagabaster Herrarte e Giuseppe Volpe, entre muitos outros, estabelecem entre autonomia e descentralização precisamente com referência às características de subordinação hierárquica, de impotência político-normativa e de essência estritamente regulamentar e administrativa das unidades descentralizadas. Cf. Antonio la Pergola, “Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato”, in *Quaderni regionali*, 1985, nº 3; Iñaki Lasagabaster Herrarte, *La potestad de las comunidades autónomas*, Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, 1982; e Giuseppe Volpe, *op. cit.*

²⁶ Bernard d’Orgeval, “De «La république» et de son actualité”, in Aa. Vv., *Jean Bodin, actes du colloque interdisciplinaire d’Angers, 24 au 27 Mai, 1984*, Angers, Presses Universitaires d’Angers, 1985, p. 91.

²⁷ Na expressão de Ramón Martín Mateo, *Manual de derecho autonómico*, 2ª ed., Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1986, p. 1.

As unidades de descentralização não são entidades políticas, mas de administração. Não possuem capacidade política de adopção de valores e de desenvolvimento de opções privativas, nem, obviamente, capacidade jurídica de expressão material de tais actividades políticas em leis formais. Pelo contrário, constituem, tão só, momento de recepção, de transmissão e de implementação racional das opções e dos valores definidos no centro e aí adoptados como lei para todo o Estado. Estando-lhes estritamente vedado o acesso aos poderes político e legislativo, apenas dispõem de capacidade de adopção de eventuais adaptações regulamentares adequadas à implementação local, rápida e eficaz, das directivas políticas e jurídicas oriundas do centro²⁸.

A descentralização e a regionalização inserem-se, assim, no paradigma liberal moderno do Estado. Na sua implementação demarcam-se, com clareza e com rigidez, os domínios político — dos interesses superiores e gerais da nação — e administrativos — menores e específicos de cada uma das suas partes. Espalha-se por todo o Estado uma ampla teia de órgãos de poder local. E, proibindo-os terminantemente de qualquer interferência no domínio superior do político, incumbe-se-lhes a tarefa de execução *in loco* das políticas, dos princípios e dos valores desenvolvidos no centro — adaptando-os às especificidades de cada uma das parcelas do Estado em que se situam.

Encontramo-nos perante o critério da centralização política, total e absoluta. Uma centralização que é assegurada pela descentralização, que, assumindo um cariz estritamente administrativo, acaba por “intensificar contextualmente o vínculo centro-periferia e reforçar os canais de transmissão e bem assim de controlo” por parte do centro. Aliviando-se os órgãos centrais de

²⁸ De entre a vastíssima bibliografia disponível vejam-se as caracterizações da descentralização apresentadas por Jean-Arnaud Mazères, *op. cit.*, pp. 49 e seguintes, Jacques Moreau, *op. cit.*, p. 19, Raphael Zariski e Mark Rousseau, *National Power and Local Governance: Problems and Perspectives*, *ed. cit.*, especialmente as pp. 21-33, Guido Meale, *Principi di diritto regionale*, Bari, Caccuci Editores, 1983, p. 87, Giuseppe Volpe, *op. cit.*, p. 22, e Luis Gumpłowicz, *op. cit.*, p. 314.

governo do fardo da execução por via administrativa da sua normatividade, e assegurando-se que a actividade política-normativa lhes permanecerá reservada, em exclusivo, possibilita-se o reforço do seu poder e da sua penetração e do seu alastramento a todo território do Estado. De tal modo que a descentralização pode ser mais bem entendida, na sua verdadeira essência, como o sistema “mais conveniente de irradiação capilar do poder central e das suas opções políticas”, directa ou indirectamente por todas as parcelas do Estado²⁹.

Ora, enquanto que, por um lado, a desconcentração e a descentralização integram uma mesma matriz político-organizacional e apontam para um mesmo tipo de poder —administrativo, ou de autarquia —, por outro, repousam em unidades de natureza distinta, para o exercício do poder que lhes é consignado.

No quadro da desconcentração, são os próprios órgãos centrais de poder que dispersam agentes e funcionários seus pelo território nacional, os quais, recrutados pelo centro, e integrados nas respectivas carreiras profissionais, possuem uma natureza e uma dignidade idênticas às dos seus colegas que exercem funções na capital. As unidades de desconcentração encontram-se todas integradas no centro, do qual decorrem. De tal modo que a intercomunicabilidade entre funcionários e agentes de um mesmo órgão se encontra devidamente assegurada — tanto entre as múltiplas unidades periféricas, como entre estas e o centro³⁰.

Já as unidades de descentralização possuem uma natureza distinta; e é distinto o seu posicionamento na escala de organização unitária e hierárquica de poder do Estado. Apesar de constituírem auxiliares ou agentes de adaptação

²⁹ Cf. a perspectiva de Giuseppe Volpe, *op. cit.* As citações são das pp. 22 e 38, respectivamente.

³⁰ Razão pela qual os movimentos e as transferências nesta rede unitária se encontram garantidos, à partida. Entre nós, os casos das delegações regionais do Tribunal de Contas, por exemplo, ou do Ministério das Finanças, constituem bons exemplos de entidades desconcentradas. Em ambos os casos trata-se de parcelas de uma mesma entidade superior cuja cúspide se encontra situada na capital e que, por motivos de racionalidade e de eficácia, adoptou uma estrutura desconcentrada, criando dependências e distribuindo os seus funcionários pelo território nacional.

regulamentar e de execução da normatividade definida pelo centro, as entidades descentralizadas são, fundamentalmente, unidades de poder local.

“A descentralização [proclama Tore Modeen] significa governo local”³¹. Decorre do princípio da atribuição da gestão dos interesses locais³² a órgãos próprios, em regra legitimados democraticamente pelo voto das populações residentes na circunscrição territorial em que operam. Enquanto que as unidades de desconcentração integram a própria estrutura orgânica dos órgãos centrais de governo para o serviço dos quais foram instituídas, pela descentralização “o Estado dota-se de auxiliares distintos de si”³³.

Existe um limiar claro que demarca a desconcentração da descentralização. Podemos fixá-lo em quatro grandes dimensões. Desde logo, e ao invés da desconcentração, a descentralização assenta sobre o reconhecimento da personalidade específica da colectividade territorial — região ou município — a que se reporta. Em segundo lugar, assume que a essa colectividade territorial correspondem interesses e idiossincrasias que a individualizam e que explicam e justificam que detenha órgãos descentralizados. Em terceiro lugar, reconhece-lhe a existência de órgãos próprios de poder, ontologicamente destacados do centro e eleitos democraticamente, aos quais, por fim, se atribuem reais poderes sobre os interesses e as idiossincrasias locais privativos da colectividade territorial³⁴.

³¹ Tore Modeen, “Constitutional Problems of Territorial Decentralization in Federal and Decentralized States — Finland”, in Aa. Vv., *Federalism and Decentralization. Constitutional Problems of Territorial Decentralization in Federal and Decentralized States*, Fribourg, Suisse, International Association of Constitutional Law, 1987.

³² Se bem que no âmbito da normatividade definida pelos órgãos centrais de poder do Estado.

³³ Spyridon Flogaitis, *op. cit.*, p. 32.

³⁴ Sobre esta contraposição entre desconcentração e descentralização, vejam-se as perspectivas de Maurice Bourjol, *op. cit.*, especialmente as pp. 29 a 38, e Emmanuel Herichon, *op. cit.*, particularmente as pp. 50 a 59. Cf. ainda a perspectiva de Yoichi Higuchi que, apesar de postular o seu desdobramento em quatro categorias (nas quais inclui o federalismo, a autonomia e a autarquia), define a descentralização com referência a duas grandes características fundamentais, designadamente o reconhecimento de competências de auto-administração e a existência de um “elemento democrático”, na eleição livre dos agentes dos órgãos da entidade descentralizada pelos

Por outro lado, apesar de assumirem uma forma e um funcionamento distintos, desconcentração e descentralização integram uma mesma matriz de organização política, a matriz estatal moderna, inserindo-se na respectiva estrutura de poder unitária. Assumindo uma escala hierárquica, prescrevem uma posição de subordinação, e reservam aos organismos dependentes um papel de entidades ancilares, ao serviço e sob a tutela de legalidade e de oportunidade dos órgãos centrais posicionados na cúspide, que os criaram artificialmente para o seu serviço.

Constituindo técnicas de instauração, aperfeiçoamento e garantia da centralização política característica do Estado moderno, a desconcentração e a descentralização inserem-se, portanto, no contexto do quadro liberal da regionalização e do ideal da auto-administração do país pelo país. As funções e os poderes que no âmbito de uma e de outra são consignados às novas entidades distribuídas pelo Estado situam-se num mesmo nível fundamental: o nível autárquico de auto-administração. Quer as entidades desconcentradas, quer as suas congéneres descentralizadas, comportam exclusivamente corpos autárquicos cujas personalidade e autoridade derivam dos órgãos de poder central do Estado. Em ambos os casos encontramos-nos perante uma repartição pelo território estatal de pessoas morais a quem se reconhece a capacidade de “uma actividade administrativa da mesma natureza e produzindo os mesmos efeitos que a actividade administrativa do Estado”³⁵. Tanto à descentralização como à

próprios cidadãos que integram a colectividade territorial. Cf. Yoichi Higuchi, “La décision de la décentralisation”, in Aa. Vv., *Federalism and Decentralization, Constitutional Problems of Territorial Decentralization in Federal and Decentralized States*, Fribourg, Suisse, International Association of Constitutional Law, 1987.

³⁵ Na definição já clássica apresentada pelo Professor Guido Zanobini e amplamente citada. Cf. Spyridon Flogaitis, *op. cit.*, p. 170, e Fernando Amâncio Ferreira, *op. cit.*, pp. 20-21. Neste contexto, a actividade administrativa das entidades desconcentradas ou descentralizadas possui a mesma natureza e produz os mesmos efeitos que a dos órgãos de poder central do Estado, precisamente porque estes a sancionam e lhe emprestam a sua coercividade.

desconcentração correspondem entidades autárquicas a que se reconhece o direito de auto-administração, de adaptação às especificidades locais e de execução da vontade política definidas e impostas pelo centro, paradigmaticamente através do recurso aos poderes estatutário e regulamentar³⁶.

A desconcentração e a descentralização integram, portanto, o paradigma moderno do Estado e da regionalização. Inserem-se estritamente no domínio administrativo e apontam para órgãos de natureza exclusivamente autárquica. Num momento original, foram instrumentais para a construção e a consolidação do Estado moderno; e, na contemporaneidade, constituem mecanismos auxiliares, de apoio e de revitalização do seu poder soberano. A autonomia, pelo contrário,

³⁶ Estas entidades possuem capacidade de adopção de regulamentos de adaptação e de execução das leis e dos decretos-leis promulgados pelos órgãos centrais de poder soberano do Estado, mas não desfrutam de qualquer possibilidade de acesso ao poder legislativo, que permanece seu monopólio exclusivo. Para uma melhor caracterização do conceito de autarquia, tipo de poder específico da descentralização e da desconcentração que enformam a regionalização, das suas essência e natureza, e do seu confronto com os demais tipos de poder, nomeadamente com a autonomia que estigmatiza o regionalismo, vejam-se igualmente Amparo Rubiales Torrejón, *op. cit.*; W. J. M. Mackensie, *op. cit.*; M.S. Giannini, "Autonomia, Estado y partidos políticos", in Aa. Vv., *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984; Antonio Calonge Velazquez, *Autonomía política y unidade de mercado en la constitución española de 1978*, Salamanca, PUV, Secretariado de Publicaciones y Caja de Ahorros, YMP, s/d; Sabino Cassese, *op. cit.*; Giuseppino Treves, "Autarchia, autogoverno, autonomia", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, VII, 1957; François d'Arcy e Mariano Baena del Alcazar, *Décentralisation en France et en Espagne*, Paris, Economica, 1986; Pietro Virga, *La regione*, Milano, Giuffrè, 1949; Franck Moderne, "Les régions autonomes dans la jurisprudence constitutionnelle du Portugal", in Aa. Vv., *La justice constitutionnelle au Portugal, contribution à une étude du régionalisme politique en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1989; Juan Vázquez de Mella, *Regionalismo y monarquía*, Madrid, Ediciones Rialp, 1957; Paolo Barile, *Istituzione di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1982; Juan Ferrando Badia, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2ª edição, Madrid, Tecnos, 1986 e, do mesmo autor, "Teoria y realidad del Estado autonómico", in *Revista de política comparada*, nº 3, Inverno 1980-1981. Para a apresentação clássica do conceito de autonomia entendida como verdadeiro poder político, da sua contraposição à desconcentração e à descentralização, e do tipo de Estado que lhe está subjacente, alternativo ao centralismo, totalitarista ou liberal, cf., por fim, a perspectiva de Gaspare Ambrosini, a qual, em boa parte, norteou a construção do novo Estado italiano pós-fascista, ancorado sobre as autonomias regionais. Vejam-se os trabalhos recolhidos em Gaspare Ambrosini, *L'ordinamento regionale, la riforma regionale nella costituzione italiana*, Bologna, Zanichelli, 1957.

ultrapassa o domínio autárquico³⁷. Penetra no âmbito do político, e aponta para um tipo de Estado novo, substancialmente diferente: um Estado onde coexiste uma multiplicidade de centros de poder autónomos, já não de adaptação e de execução da vontade e das orientações políticas definidas pelo centro, mas capazes de lhes resistir, e de desenvolver as suas próprias orientações e opções alternativas. A desconcentração e a descentralização apontam para o desenvolvimento de entidades de apoio e de execução de vontade e de políticas alheias; a autonomia, pelo contrário, define-se pela existência de vontade própria e pelas capacidades de tradução dessa vontade em opções políticas privativas e em normas jurídicas de valor idêntico às do Estado, e de execução na prática concreta dessa mesma normatividade privativa. E é o significado e o potencial estruturante deste conceito, ou, melhor, deste tipo de poder político, que urge agora fixar, a fim de se poder melhor compreender o tipo de organização política que lhe está subjacente e o tipo de Estado que decorre da sua materialização na prática concreta.

A autonomia é o nome próprio do tipo de poder e de organização política que, por um lado, ultrapassa o domínio estreito da autarquia, que singulariza a desconcentração e a descentralização, mas que, por outro, fica aquém da soberania que caracteriza o Estado moderno.

Acusado de “palavra camaleão”³⁸ e de polissemia³⁹, chegando alguns autores a atribuí-lhe mais de dezena e meia de significados diferentes⁴⁰, umas

³⁷ Em que se inserem as entidades descentralizadas ou desconcentradas desenvolvidas pelos órgãos centrais de governo, para o seu serviço.

³⁸ No dizer de M. S. Giannini, citado por Fausto Cuocolo, *Diritto regionale italiano*, Torino, Unione Tipografica-Editrice Torinese, 1991, p. 6.

³⁹ A acusação é do Professor Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las comunidades autónomas. I*, Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1982, p. 167.

⁴⁰ Veja-se, por exemplo, Gerald Dworkin, *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

vezes confundido com independência e soberania⁴¹, outras com a descentralização⁴², outras ainda como forma de lidar com colónias alternativa à sujeição e à assimilação⁴³, e até mesmo negado por ser “noção vazia”⁴⁴, o conceito de autonomia apresenta-se, nos termos empregues por William Connolly a propósito do nacionalismo, como “conceito essencialmente contestado”⁴⁵ — um conceito a que tem vindo a ser atribuída uma pluralidade de concepções dispares e nem sempre harmonizáveis.

Por outro lado, a complexidade de que o conceito de autonomia se reveste cresce exponencialmente pelo facto das suas raízes se perderem no tempo, profundamente enraizadas como estão na história civilizacional do Ocidente, desde os seus primórdios. A autonomia tem sido uma constante da história

⁴¹ Como no caso da vertente do regionalismo federalista apresentada no capítulo anterior, em cujo contexto a autodeterminação e o acesso à soberania constituem o patamar último da reivindicação regional e, por isso mesmo, da autonomia. Veja-se igualmente a confusão que perpassa a obra de Carlos Blanco de Moraes, *op. cit.*, e a discussão de Giannini sobre aquilo que apelida de “autonomia soberana”, cf. M.S. Giannini, “Autonomia (saggio sullo concetto di autonomia)”, in Aa. Vv., *Studi di diritto costituzionale in memoria de Luigi Rosi*, Milano, Giuffrè.

⁴² Veja-se José Casalta Nabais, *A autonomia local (alguns aspectos gerais)*, Coimbra, Acta Universitatis Conimbricensis, 1990, e ainda a bibliografia identificada nas notas 3 e 23, supra.

⁴³ Veja-se Armando Marques Guedes, “A unidade política nacional e a autonomia das Províncias Ultramarinas”, in Aa. Vv., *Estudos de direito público em honra do professor Marcello Caetano*, Lisboa, Edições Ática, 1973, pp. 144-145.

⁴⁴ A acusação é de Russel Harding, “Autonomy, Identity and Welfare”, in John Christman, ed., *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, 1989, p. 189. Apesar de, no contexto em causa, o autor se referir especificamente à autonomia pessoal — “Na sua base [argumenta] a autonomia é uma noção vazia: uma pessoa completamente autónoma não seria de modo algum uma pessoa” —, tal raciocínio é facilmente extensível ao domínio da autonomia política. Aliás, e como é comum encontrar-se na bibliografia específica sobre a autonomia, uma vez que se trata de um conceito que permeia uma vasta pluralidade de áreas do saber, como a ética, a psicologia, a filosofia, a ciência política, o direito, a biologia, a teoria dos sistemas, etc., a sua abordagem no quadro de uma delas terá, necessariamente, que buscar apoio e inspiração nas demais — sempre que possível, e salvaguardadas as especificidades de cada uma delas, evidentemente.

⁴⁵ William Connolly, *The Terms of Political Discourse*, Lexington, MA., DC Heath, 1974, p. 9.

ocidental, salvo em alguns breves intervalos⁴⁶. De tal modo que certos autores a caracterizam de “Weltanschauung” e de elemento de cultura política de base filosófica aristotélica e tomista⁴⁷. Neste contexto, e entendendo o conceito de autonomia como “fruto de uma experiência histórica” e como “instrumento de trabalho”⁴⁸, a sua análise, com vista à captura dos respectivos caracteres mais significativos e do tipo de Estado que se tem vindo a erguer à sua volta, exige uma perspectiva integrada, simultaneamente, da sua evolução no tempo e dos atributos que, na contemporaneidade, lhe são consignados.

A autonomia mostra-se, desde logo, como princípio integrador e de organização de uma comunidade política complexa. É princípio “estruturante”, de “refundição” da comunidade global que a adopta, a partir do reconhecimento e da consagração da existência diferenciada de comunidades menores englobadas⁴⁹. Deste modo, insere-se no quadro das relações internacionais e, a partir daí, penetra no domínio da filosofia política, afirmando-se como técnica de convivência de populações, povos, regiões, nações ou nacionalidades diferenciadas⁵⁰.

⁴⁶ Destes, o mais notório foi, sem dúvida, aquele que se reporta ao centralismo da parte final do Antigo Regime e ao liberalismo unitarista do século passado.

⁴⁷ Veja-se, por exemplo, Ada Ferrari, *L'autonomia regionale, itinerario di un'idea*, Roma, Civitas, 1982.

⁴⁸ As citações são de Francesco Callasso, “Autonomia a) premessa storica”, in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 1959, p. 349.

⁴⁹ A vastíssima bibliografia sobre esta matéria é praticamente unânime na afirmação deste carácter fundamental da autonomia. Para uma enunciação particularmente clara desta característica veja-se, por todos, José Luis Meilán Gil, “El marco jurídico-constitucional de las comunidades autónomas”, in Aa. Vv., *Autonomia, hacienda y régimen local en Galicia*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 1981.

⁵⁰ Uma proposta de classificação clara e sistemática de cada um destes conceitos está francamente para além do campo de acção desta dissertação — particularmente em face da enorme complexidade de significação que têm vindo a adquirir na contemporaneidade. Considere-se, por exemplo, que em Espanha, para além da Nação espanhola, se distinguem ainda

2 — Autonomia: origens

Na sua origem, o conceito de autonomia surge para caracterizar um tipo de poder político. É princípio normativo, inserido no quadro da constituição, da organização e da regulamentação de unidades políticas compósitas e das actividades e dos inter-relacionamentos que nela têm lugar. Encontramo-lo, primeiramente, no domínio do direito e das relações internacionais, no qual é cunhado para captar e para exprimir um princípio norteador das relações entre as unidades políticas da Antiguidade e, muito particularmente, entre *poleis* gregas e os impérios asiáticos emergentes, e entre várias *poleis* unidas entre si numa Liga.

“nacionalidades” e “regiões”, sendo estas últimas os sujeitos de autonomia política. Em Itália não só se identificam as “regiões” como sujeitos de autonomia, como ainda se cunhou o conceito de “regionalidade”, para descrever o sentimento de pertença e de identificação regional. Na Finlândia, a autonomia política das ilhas Aland passa pela consagração do princípio de cidadania regional, paralela, de certo modo, à nacional. Em Portugal, os sujeitos de autonomia política são as “populações insulares dos Açores e da Madeira”, e, no momento actual, quando se debate a possível regionalização do território do Continente português, esclarece-se sistematicamente que as futuras regiões serão entidades de natureza estritamente administrativa e, por isso, possuirão uma natureza substancialmente diferente da específica das regiões insulares que desfrutam de verdadeira autonomia política. Vejam-se, por todos, J. J. Solozábal Echavarria, “Nación, nacionalidades y autonomias en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado”, in *Sistema*, n.ºs 38-39, Outubro de 1980; Paola Bonora, *Regionalità, il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano, Franco Angeli Libri, 1984; *The Autonomy Act for Aaland*, (28 de Dezembro de 1951), revisto em 1991, “Act” n.º 1141/1991, cujo capítulo I se debruça, na versão original, sobre aquilo que se apelidava de “cidadania regional” e que, na versão actual, se define como “direito de domicílio, de participação política e de elegibilidade, de aquisição de propriedade, de comércio, etc.”; e a *Constituição da República Portuguesa*, particularmente os seus artigos 225.º e seguintes, que tratam do regime constitucional da autonomia política regional dos Açores e da Madeira.

Conceito de natureza fundamentalmente política, a autonomia aponta para uma distribuição de poder entre unidades políticas diferenciadas que se inter-relacionam ou que se encontram associadas e que, no seu conjunto, constituem uma unidade sistémica superior. Inserido no contexto do domínio das relações externas, descreve o poder de determinadas comunidades que integram uma unidade superior, situando-as e definindo-as no ambiente político que as engloba.

É a partir desta caracterização original que se observa o alargamento do âmbito de significação do conceito de autonomia. Do vocabulário das relações externas estende-se para o sistema interno de organização das unidades políticas da Antiguidade — paradigmaticamente da *polis* grega. E, por fim, penetra no vocabulário individual, sendo utilizado para descrever uma determinada condição ou um ideal humano e pessoal.

Desde os níveis externo e interno da *polis*, no topo, até à pessoa, na base, a autonomia apresenta-se como responsável pela tarefa de estruturação e de definição de comunidades políticas, e de pessoas. Emerge no Médio Oriente e na Pérsia como instrumento de integração comunitária e como meio para a resolução de conflitos. É técnica ou princípio político arquitectural. Parte da consagração de um pluralismo político-institucional que, sempre que possível e tanto quanto possível, espelhe e permita a diversidade própria das comunidades menores aglutinadas que compõem uma unidade superior. É assim que a observamos, por exemplo, na integração política de tribos e de nações conquistadas e de comunidades diferenciadas étnica, religiosa ou culturalmente.

Para alguns com origem na antiga Pérsia⁵¹, o conceito de autonomia exprimiu originalmente um tipo de integração e de organização política imperial que assentava, simultaneamente, no reconhecimento da individualidade e da identidade privativas das unidades que, no seu conjunto, constituíam o todo

⁵¹ É o caso de Richard N. Frye, *A herança persa*, Lisboa, Arcádia, 1972, pp. 264 e seguintes, e de Benjamin Akzin, *Estado y nación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, especialmente pp. 165-183.

imperial, e no respeito e na salvaguarda das tradições, das liberdades e até mesmo do regime político, administrativo e jurídico interno de cada uma delas.

Num nível territorial, é o caso do sistema arquitecturado por Dario para a organização política do Império numa malha de satrapias que, no seu período áureo, se estendiam desde a Índia até à Península Ibérica. Sem prejuízo da unidade orgânica do Império enquanto unidade e totalidade perante o exterior, sob a liderança de um sátrapa cada uma delas desfrutava de um elevadíssimo grau de liberdades internas, de autonomia. E, num nível funcional, é este igualmente o caso dos mecanismos desenvolvidos para a integração no Império, nomeadamente de comunidades judaicas e, posteriormente, cristãs também. A cada uma destas comunidades religiosas era salvaguardado um amplo grau de liberdades que, para além do foro religioso, se estendiam ainda aos domínios cultural, civil, e até mesmo jurídico. No âmbito do quadro geral superior de organização política imperial, e sem minguar da sua unidade ou da sua capacidade de intervenção no exterior, estas comunidades eram autónomas precisamente na razão em que lhes era reconhecido e assegurado o direito de viverem segundo os termos da sua identidade própria⁵².

Por outro lado, Norman Hammond argumenta mesmo que o princípio de autonomia se encontrou na base da integração e da organização políticas de

⁵² Richard Frye esclarece mesmo que a autonomia de tais comunidades religiosas no seio do Império Persa chegava a atingir o direito de “aplicar a pena de morte aos membros da sua própria religião” e, para além disso, “várias seitas religiosas gozavam de existência separada, com os seus chefes próprios, o que foi costume no Oriente até aos *millet* do Império Otomano”, (*op. cit.*, p. 264). Em sentido semelhante cf. ainda Edouard Will, *Le monde grec et l'Orient, tome I, le V siècle (510-403)*, Paris, P.U.F., 1980, que, nas pp. 54 e seguintes, situa a génese do conceito de autonomia na Ásia Menor. Na argumentação deste autor, o conceito surge como técnica política e como instrumento cómodo, rápido e eficaz de Dario organizar politicamente e integrar no seu Império as cidades que ia conquistando. Respeitando e garantindo as liberdades internas e a estrutura e liderança políticas de cada uma das suas conquistas, numa palavra, a sua autonomia, Dario resolvia, com um mínimo de esforço e com um máximo de eficácia e de segurança, os problemas da sua organização política interna e da integração pacífica no Império. Para uma exploração do conceito de autonomia nos *millet* Otomanos veja-se a secção 3, *infra*.

civilizações antigas como a chinesa, a grega, a maia e a suméria⁵³. A unidade política destas civilizações assentava sobre o reconhecimento da existência de uma variedade de entidades diferenciadas que integrava, sem as destruir, como suas partes constituintes, consagrando a cada uma delas uma ampla gama de prerrogativas e de liberdades para a vivência e para a garantia das características que as individualizavam.

No paradigma de Hammond, cada uma destas civilizações apresentava-se como um “sistema de Estado”, isto é, como uma unidade política superior. Enquanto sistema político civilizacional maia, sumério, persa, helénico, chinês, etc., cada uma delas era composta por uma vasta trama de comunidades políticas menores, que integrava sem sacrifício da sua identidade, das suas liberdades ou do seu poder privativo — numa palavra, da sua autonomia.

Estes “sistemas de Estados” constituíam-se como uma unidade política. Não à maneira da modernidade, como uma entidade unitária simples e estritamente homogênea; mas como um todo complexo, composto por uma série de parcelas que, a par da condição de partes de um todo superior, se afirmavam igualmente como constituindo, cada uma delas, um todo em si mesma. Daí o leque de liberdades, a autonomia, que lhes era reconhecida em função e para o serviço das características que as individuavam e as constituíam como unidades em si mesmas. Em face das idiossincrasias — étnicas, históricas, linguísticas, religiosas, culturais, etc. — que diferenciavam as comunidades políticas menores, cada uma delas era autónoma ao nível da sua organização interna e do respectivo sistema de relacionamentos e de interações com os demais membros orgânicos do “sistema de Estado” global, civilizacional ou imperial, que integravam — maia, sumério, helénico, chinês, etc.

⁵³ Para não mencionar já os mais familiares “mosaicos políticos” do Sacro Império Romano. Cf. Norman Hammond, “Inside the Black Box: Defining Maya Polity”, in T. Patrick Culbert, editor, *Classical Maya Political History: Hieroglyphic and Archeological Evidence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, particularmente as pp. 252-258.

Era unicamente em face do exterior que se afirmava o carácter unitário do todo civilizacional ou imperial. A nível interno afirmava-se, com clareza, o policentrismo político, uma vez que as entidades que integravam um “sistema de Estado” constituíam “independências soberanas”⁵⁴ aos níveis da sua organização interna e dos seus relacionamentos e interacções. Apenas a nível externo, isto é, no âmbito dos relacionamentos com entidades não abrangidas pela membrana política integradora de um “sistema de Estado”, é que este assumia um carácter inconsútil e unitário. Era no quadro da definição da política e dos comportamentos perante entidades políticas estranhas, situadas para além das fronteiras integradoras exteriores de um sistema político global, civilizacional ou imperial, que as várias unidades orgânicas de um “sistema de Estado” se irmanavam na adopção de uma direcção política unitária e, na caracterização de Hammond, competiam com outros “sistemas de Estado” para colectivamente, e a uma só voz, assegurarem o domínio do mundo de então⁵⁵.

Tratava-se aqui da consideração de que tais comunidades políticas antigas não existiam isoladamente; pelo contrário, a sua vivência e a sua própria sobrevivência passavam pela respectiva integração num “sistema de Estado” global, entendido, segundo a leitura de Norman Hammond, como uma “civilização pluralística” e composto por uma pluralidade de “centros políticos autónomos”⁵⁶.

Além do mais, esta condição de autonomia das comunidades menores (linguísticas, étnicas, sócio-culturais, políticas, etc.), situadas no seio de comunidades civilizacionais ou imperiais, assentava, na prática concreta, em dois grandes pilares fundamentais: de garantia das idiossincrasias e das liberdades

⁵⁴ Cf. *Ibid.*, p. 254.

⁵⁵ Cf. *Ibid.*, *loc. cit.*

⁵⁶ *Ibid.*, p. 255.

internas, e de participação nos mecanismos superiores de tomada de decisão. Por um lado, a autonomia de cada uma destas comunidades menores acarretava a manutenção e a garantia de um núcleo de competências e de liberdades privativo, correspondente, *grosso modo*, às áreas de actividades internas de cada uma delas. E, por outro lado, traduzia-se ainda na possibilidade que se oferecia a cada uma delas de participação nos processos de tomada de decisão centrais e unitários do “sistema de Estado” global que integravam, particularmente naquilo que respeitava a actividade exterior desse “sistema de Estado” enquanto um todo. As competências deste, aliás, espelhavam a integração e as necessidades que se haviam situado na base da criação do próprio “sistema de Estado” enquanto tal, uma vez que a comunidade global emerge a partir e pela integração orgânica das comunidades constituintes. Liberdade de organização a nível interno e participação na definição da direcção da política externa e geral da comunidade global, no seu todo, constituíam, deste modo, as duas grandes vertentes materiais da autonomia no momento em que ela surge no mundo antigo.

É no contexto da Ásia Menor e da Grécia Antiga que podemos com maior facilidade e rigor fixar a natureza própria do conceito de autonomia, quer pela identificação dos seus caracteres próprios mais distintivos, quer ainda pela sua contraposição a conceitos vizinhos.

A primeira grande evidência aponta para a natureza política do conceito de autonomia como caracterizador do posicionamento de um agente ou, melhor, de uma comunidade, no quadro do respectivo ambiente político. De facto, e como nos diz Joel Feinberg, “originalmente aplicada a Estados e a relações entre Estados, a autonomia pessoal é uma metáfora política”⁵⁷. É este, por exemplo, o caso da utilização do conceito por Sófocles em *Antígona*⁵⁸.

⁵⁷ Joel Feinberg, “Autonomia”, in J. Christman, *The Inner Citadel. Essays on Individual Freedom*, ed. cit., p. 27.

⁵⁸ Cf., a este respeito, Martin Ostwald, *Autonomia. its Genesis and Early History*, New York, Scholars Press. The American Philological Association, 1982, pp. 10-12.

Hipócrates refere no seu tratado *De aere, aquis et locis*, que a autonomia “descreve em primeiro lugar [...] a qualidade daquelas *poleis* gregas na Ásia Menor, as quais, apesar de viverem na sombra de um poder superior que potencialmente ameaça a sua existência, gozam ainda de um grau de autodeterminação e de independência”⁵⁹. Deste modo, a autonomia reportava-se a um certo autocontrolo sobre as características sociais, económicas e políticas da entidade de que é predicado, mas sempre no quadro de inserção numa entidade política superior, que a integra e situa sem a absorver ou lhe negar uma identidade e um foro privativo de liberdades e de competências.

Assim, o conceito de autonomia parece emergir como instrumento de superação e de conciliação de independência e de subjugação ou de absorção.

É neste contexto que o vemos emergir associado a tratados de desmilitarização e de garantia de um determinado nível de liberdades internas de *poleis* situadas numa zona de confluência do interesse e do poderio de grandes potências. É o caso, por exemplo, da condição política daquelas *poleis* situadas numa faixa de 70 Km — 3 dias de marcha — do litoral da Ásia Menor. Na sequência e nos termos de um tratado internacional, conforme relata Edouard Will, e sob a garantia comum de Gregos e de Persas, toda aquela grande zona ficou interdita às forças de ambos. E o conceito de autonomia é utilizado precisamente para descrever a condição de liberdade interna das *poleis* ali situadas, sob a garantia tutelar conjunta das grandes potências de então⁶⁰.

Neste contexto, o conceito de autonomia impõe-se, portanto, em contraposição simultaneamente aos conceitos de liberdade e independência, de *eleutheria*, por um lado, e de servidão, de *douleia*, por outro. Ao invés dos primeiros, a autonomia de uma *polis* era algo que não dependia dela apenas, mas

⁵⁹ Citado em *ibid.*, p. 12.

⁶⁰ Cf. Edouard Will, *op. cit.*, em especial as pp. 164-165.

que lhe era concedida e garantida por outros — neste caso, por Gregos e por Persas. E, para além disso, a condição de autonomia aponta também para uma certa liberdade interna, conjuntamente com uma certa dependência externa. De tal modo que é pela violação da sua autonomia que uma comunidade é atirada para uma condição de *douleia*, de heteronomia e de servidão.

O conceito de autonomia emerge, assim, na descrição do estatuto político de uma *polis*, afirmando-a como detentora de um determinado grau de liberdades internas, exercidas na sombra, ou sob a protecção, de um ou mais poderes superiores que as consentem e garantem. Enquanto conceito do sistema de relações internacionais, impôs-se como conceito político arquitectural de construção de uma comunidade política superior a partir de unidades políticas compósitas diferenciadas, e exigia sempre a existência de um poder superior tutelar, de um *hegemon*, uma comunidade desfrutando de um certo poder de controlo e de definição da direcção de um determinado grau de políticas, particularmente de âmbito externo.

No seu sentido original, *hegemon* não é um poder imperial, nem, portanto, hegemonia era sinónimo de imperialismo; pelo contrário, era condição mesmo de autonomia. A autonomia de uma comunidade, inserida através de um pacto, e em igualdade, num todo civilizacional superior, ou sistema de alianças, dependia precisamente da existência de um *hegemon*, de um poder hegemónico capaz, simultaneamente, de garantir e de fazer garantir aquilo que aquela comunidade por si só não era capaz de assegurar: a saber as suas liberdades internas e a definição da direcção da sua conduta externa, tanto com os demais membros do todo civilizacional, imperial ou contratual em que se incluía, como com as demais unidades políticas globais do sistema internacional de então.

E, para além disso, o imperialismo, em sentido estrito, parece decorrer precisamente da derrapagem e do transbordo dos limites do exercício de tal função de direcção política, económica e militar específica da condição de

hegemon, com vista à realização do interesse comum das colectividades ou dos aliados autónomos. O imperialismo surge com a substituição das funções específicas à condição de *hegemon* pela *arkhe* do poder tirânico superior e com a subsequente redução das entidades autónomas à condição de súbditos, de *hypekooi*, que pouco mais podem fazer do que suportar aquilo que o poder superior lhes impõe. Isto é, o imperialismo surge quando o interesse comum é substituído pelo interesse privado da potência tutelar e aliados autónomos são submetidos à condição de súbditos, e reduzidos à obediência a um poder imperial tirânico imposto ostensivamente para o serviço dos interesses do poder imperial, descarnado de quaisquer pretensões de respeito da vontade privativa das entidades autónomas, ou de serviço do interesse comum⁶¹.

É este o contexto em que, sempre no quadro do domínio do sistema de relações internacionais, se observa a afirmação do conceito de autonomia associado ao desenvolvimento de Ligas reunindo várias *poleis* gregas a fim de, em conjunto, e com comunidade política nova, melhor poderem fazer face a ameaças ou desafios comuns. Primeiro, nos séculos VII e VI, quando sobre o mundo grego se projectava o perigo de dominação lídia ou Persa. E depois, sob a liderança de uma das grandes *poleis* gregas⁶², designadamente sempre que a verificação e a contenção do poderio de outra ultrapassava as capacidades individuais e isoladas, exigindo recursos e um esforço conjunto.

Num caso como no outro, o objectivo da Liga, da *symakhia*, era, em regra, a política externa e a defesa comuns. O conceito de autonomia é cunhado para descrever a nova condição política dos aliados, dos *symmachoi*, agrupados numa comunidade política criada pela sua reunião. Entre as posições extremadas de

⁶¹ Para uma discussão conceptual detalhada desta génese do conceito de autonomia, da sua contextualização dinâmica e da sua contraposição a imperialismo tirânico, cf. *ibid.*, particularmente as pp. 172 e seguintes.

⁶² Nomeadamente Esparta e Atenas.

liberdade e de independência de que desfrutavam anteriormente, e o perigo de servidão que decorria da possibilidade de confronto directo e individual com o poder superior que as ameaçava, as *poleis* optavam por se associar e por adoptar uma condição política nova: a condição de autonomia nos termos da qual os aliados permaneciam livres, a nível interno, e se constituíam como parceiros, a nível externo, na definição e na execução de políticas externa e de defesa comuns. A autonomia, explica Gustave Glotz, “não exigia outro sacrifício [às *poleis* unidas em *symakhia*] que um entendimento mútuo sobre questões de política externa”. A nível interno, cada *polis* mantinha a sua personalidade e a sua individualidade⁶³.

Tudo isto surge com clareza, precisão e detalhe acrescidos na fixação do significado do conceito de autonomia, possível a partir dos relatos do funcionamento das Ligas espartana e ateniense, e na descrição disponível das relações entre cada uma destas potências hegemónicas e a rede de aliados congregados à sua volta.

Num caso como no outro, a aliança em cujo contexto se insere o conceito de autonomia possui um carácter claramente dualista: Atenas, ou Esparta, e os seus aliados — tal era a denominação oficial das Ligas. Por um lado, a novel condição de autonomia dos aliados contrastava com a condição tradicional de independência; e nunca Esparta, ou Atenas reivindicaram para si a condição de autónomas. A própria denominação dualista da Liga expressava uma certa subordinação das *poleis* autónomas, que permaneciam anónimas, perante o parceiro hegemónico, esse sim, identificado pelo seu nome. E, para além disso, enquanto que Esparta, ou Atenas, trazia para a *symakhia* a sua condição de independência, ou, melhor, de autodependência, o núcleo de liberdades, a autonomia, dos aliados não dependia já de cada um deles individualmente, mas

⁶³ Cf. G. Glotz, *La cité grecque*, Paris, La Renaissance du Livre, 1928. A citação é da p. 37.

era garantido pelo poder colectivo da nova entidade e dos *symmachoi* reunidos à sua volta.

Apesar de assentar sobre uma espécie de contrato bilateral constitutivo que amarrava cada *polis* individualmente ao respectivo poder hegemónico, a *symakhia* albergava relações entre Atenas, ou Esparta, e cada *polis* individual, mas implicava igualmente um complexo de relações e de inter-relações entre os vários membros que a constituíam. Do contrato bilateral decorria uma integração política que desencadeava relações, direitos e obrigações multilaterais entre entidades que, entre si, não detinham qualquer vínculo ou acordo formal para além de partilharem a condição de se encontrarem igualmente aliadas a um mesmo poder hegemónico.

A Esparta, ou Atenas, correspondia o papel de *hegemon* da *symakhia* respectiva. Uma e outra traziam para as Ligas que lideravam a condição de liberdade e de independência que as caracterizava. Pelo seu lado, era da Liga que as cidades anónimas congregadas à volta de um *hegemon* retiravam a sua nova condição política, a sua autonomia. Era na Liga que os termos dessa autonomia se definiam, e era o poder colectivo da Liga que a assegurava.

Para além disso, na exploração conceptual desta condição política nova, verifica-se que ela captava fundamentalmente dois grandes vectores: liberdade garantida a cada associado, ao nível das suas políticas internas, e participação livre e igualitária, ao nível externo, na definição e na execução de políticas comuns. A autonomia dos aliados implicava uma certa capacidade de autogoverno. A nível interno cada *polis* mantinha “a sua fisionomia, a sua liberdade, a sua vida própria [...]; pelas suas instituições e pelo seu direito, pela sua cultura e pelas suas festas, pelos seus monumentos e pelos seus heróis, por todas as suas maneiras de compreender e de aplicar os princípios económicos e políticos, morais e

intelectuais de uma civilização comum, cada cidade contribuía para imprimir a essa civilização uma infinita variedade de expressão”⁶⁴.

Independentemente das formas concretas que a *symakhia* se revestia, e de se saber se a autonomia era, ou não, compatível com o pagamento de tributo, a existência ou o derrube de muralhas, a manutenção de forças armadas, etc., no fundo cada *symmachoi* era autónomo na medida e na razão em que conservava a sua constituição e os seus próprios sistemas político, jurídico e administrativo⁶⁵. Em sentido estrito, a autonomia dos aliados constituía o sucedâneo possível de uma condição política tornada inviável. A *symakhia* em que se integram constitui uma comunidade política nova exigida pelas condições políticas de então. E, se é certo que com a adesão à Liga uma *polis* perdia a sua independência, certo é igualmente que a sua nova condição política assentava sobre o reconhecimento e a garantia do direito de viver e de se organizar, a nível interno, segundo o seu próprio querer e as suas tradições.

Nestes termos, e seguindo a leitura de Martin Ostwald, o conceito de autonomia capta e exprime o direito dos *symmachoi* viverem e se organizarem politicamente segundo *ta patria* e nos termos dos *patrioi nomoi*⁶⁶. A autonomia não permite interferências ou imposições externas. A *patria* é a *polis*, que, tendo sido dos antepassados, é do próprio e será dos seus descendentes. Como padrão norteador da estruturação e da regulamentação políticas de uma *polis* autónoma apenas são permitidos as suas idiossincrasias, os seus hábitos, tradições e costumes, políticos e normativos. De tal modo que, na tentativa de impedir que a Segunda Liga ateniense viesse, tal como a Primeira, a transformar-se numa farsa,

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 37-38.

⁶⁵ Cf. *Ibid.*, pp. 320-321. E uma *polis* perdia a sua autonomia precisamente quando era forçada a abandonar a sua constituição e o seu sistema político-organizacional privativo e a adoptar uma constituição e um regime político, jurídico e administrativo alheio.

⁶⁶ Cf. Martin Ostwald, *op. cit.*, especialmente as pp. 1 a 9.

a degenerar e a tombar no imperialismo, por Decreto de um tal Aristóteles, de Fevereiro ou Março de 377 a.C., os atenienses comprometiam-se solenemente, e até à perpetuidade, a respeitar e a fazer respeitar a autonomia dos seus aliados e, assim, a “não iniciar qualquer intervenção no seu governo interno, a não lhes enviar nem governador interno nem guarnições, a não lhes exigir tributo e a respeitar as jurisdições locais”⁶⁷.

Na sua formulação arquetipa a autonomia dos aliados exprime uma condição de “independência completa em tudo o que diz respeito à vida interior” da *polis* a que é predicada⁶⁸. Na caracterização da Liga ateniense e da condição de autonomia dos aliados, Jacqueline de Romilly refere mesmo o estabelecimento de uma “Carta da Autonomia” dos aliados, elaborada sob a influência de Isócrates, nos termos da qual a autonomia das *poleis* aliadas era perfeitamente incompatível com quaisquer interferências ou imposições provenientes do exterior, *maxime* do poder hegemónico de Atenas. Aliás, a autonomia é ali definida precisamente como “a faculdade de escolher de livre vontade o seu regime político”. A *polis* autónoma, esclarece, “não receberá nem governo, nem representante de outra cidade, nem guarnição estrangeira, [...] não pagará tributo (que será substituído por contribuições fixadas de comum acordo) e em parte alguma terá colonatos”⁶⁹.

A nível externo, a autonomia dos aliados implicava o direito de participação e de voto em reuniões conjuntas no âmbito das matérias que, ultrapassando o foro íntimo e, por isso mesmo, próprio e exclusivo de cada um deles, constituíam matéria de interesse comum. Por essa razão, por serem do

⁶⁷ Acoplando pesadas sanções até mesmo à mera apresentação de propostas nesse sentido. Citado por G. Glotz, *op. cit.*, p. 428.

⁶⁸ Cf. Jacqueline de Romilly, *La Grèce antique à la découverte de la liberté*, Paris, Éditions de Fallois, 1989, p. 101.

⁶⁹ Cf. *ibid.* As citações encontram-se na p. 105.

interesse comum, é que se encontravam consignadas à competência da entidade nova, criada especificamente para as receber e imprimir-lhes a direcção e o tratamento mais convenientes⁷⁰.

Enquanto comunidade política nova, decorrente da integração de várias comunidades tradicionais à volta de uma *polis* liderante, a *symakhia* agia sob a direcção e o comando de um órgão de poder próprio: um Sinédrio, Assembleia, ou Conselho constituído pelos representantes de cada uma das *poleis* aliadas, no qual cada uma dispunha de um voto, em estrita igualdade com as demais, independentemente da sua dimensão e do seu poderio.

Referindo-se à Liga ateniense, Gustave -Glotz especifica que o poder peculiar de Atenas, enquanto potência hegemónica e liderante, residia essencialmente na “direcção da política externa, no comando do exército federal, e na livre disposição da armada, composta quase exclusivamente de navios atenienses”. Em tudo o mais, era ao “Sinédrio dos Aliados” que cumpria a definição das políticas da Liga. Funcionando, em regra, ao mesmo nível que a *Boule* ateniense, era no Sinédrio que se declarava a guerra e se definiam os termos da paz, que se acordavam as políticas e as estratégias a seguir, e que se geriam as finanças da Liga. No Sinédrio, todos se encontravam numa condição de estrita igualdade, poder hegemónico e aliados, grandes e pequenos, poderosos e frágeis. E a Liga decidia pela regra da maioria simples⁷¹.

Torna-se, portanto, manifesto que a autonomia implicava poder — político e militar. E, para além das amplas liberdades internas garantidas a cada aliado, a

⁷⁰ Cf. Martin Ostwald, *op. cit.*, particularmente as pp. 30 a 60.

⁷¹ O que não deixava de garantir a Atenas uma ampla gama de facilidades e margem de manobra para se assegurar do voto favorável dos aliados mais pequenos e mais frágeis. Para além disso, o Sinédrio funcionava ainda como uma espécie de Tribunal com jurisdição sobre pessoas individuais e morais acusadas de violação da Liga ou da autonomia dos aliados. Por outro lado, com a Liga espartana deparamo-nos com uma realidade muito semelhante. Para uma descrição detalhada do funcionamento destas Ligas vejam-se, por todos, G. Glotz, *op. cit.*, particularmente as pp. 322-330, e Martin Ostwald, *op. cit.*, pp. 35-41.

nível externo estes poderes encontravam expressão positiva em três grandes vertentes fundamentais. Primeiramente, no importante rol de competências consignadas à Liga e ao seu órgão de poder. Em segundo lugar, no direito de participação nos debates e de voto nesse mesmo órgão de poder, em estrita igualdade entre todos. E, por fim, no carácter livre e voluntário da aceitação, por parte dos aliados, da liderança do poder hegemónico, aglutinador e dirigente. De tal modo que, conforme Martin Ostwald precisa, nesta vertente externa a autonomia dos aliados residia precisamente na sua participação livre, voluntária e igualitária, nos trabalhos do Sinédrio e na “voz que cada um possuía nas deliberações” sobre as políticas conjuntas da colectividade⁷².

Liberdade, a nível interno, e participação, a nível externo, parecem assim constituir os dois pilares básicos do conceito de autonomia. Liberdade de ser, de se organizar jurídica, política e administrativamente, e de viver de acordo com o seu próprio querer e o seu próprio sentir⁷³. E participação nos mecanismos e nos processos de tomada de decisão dessa mesma entidade superior, em todas as suas fases, desde a preparação da apresentação de propostas, até às suas discussão, votação e implementação concreta.

Torna-se portanto manifesto que a condição de autonomia dos aliados se contrapunha, a um tempo, à condição de *heteronomia* das *poleis* que se encontravam sob o jugo de outrem, e à condição de *eleutheria*, isto é, de liberdade e de independência completa da comunidade global ou das grandes potências. Neste contexto, e nos termos de Elias Bickerman, “a diferença real entre *eleutheria* e *autonomia* é que esta apenas se pode definir em relação a um outro ordenamento jurídico a que a colectividade «autónoma» se encontra

⁷² Cf. *ibid.*, pp. 30-36. A citação é da p. 30.

⁷³ Sendo certo que era deste modo que cada aliado contribuía para o maior enriquecimento do mosaico civilizacional e político superior em que se integrava e de que fazia parte.

«ligada», enquanto que *eleutheria* se reportava à liberdade e à independência de uma cidade”⁷⁴.

Deste modo, longe de ser identificável com independência ou com soberania, a autonomia define-se, antes, precisamente em contraposição a estes conceitos. Para além disso, até mesmo a derivação etimológica tradicional de autonomia se encontra desencaminhada.

O conceito de autonomia é habitualmente entendido como derivando etimologicamente da composição de *auto*, próprio, mesmo, com *nomos*, lei, para significar liberdade e independência e para caracterizar aquelas entidades que são fonte das suas próprias leis. De tal modo que certos autores chegam mesmo a falar de “autonomia soberana”⁷⁵.

Ora, segundo Elias Bickerman, esta derivação etimológica está algo desvirtuada, uma vez que, argumenta, “como Aristarco já havia notado em relação ao vocábulo homérico *eunomia*, as palavras clássicas formadas com o radical *Nem*, a saber *eunomia*, *isonomia*, *autonomia*, etc., não são compostas com *nomos*, mas com *nemo*. Expressam a ideia de distribuição [...] *autos* exprimindo

⁷⁴ Para um tratamento pormenorizado desta clivagem veja-se Elias J. Bickerman, “Autonomie. Sur un passage de Thucydide (I, 144,2)”, in *Revue internationale des droits de l'antiquité*, 3^a Série, tomo V, 1958. A citação é da p. 327.

⁷⁵ Esta é também a leitura tradicional de autonomia como predicado de Antígona. É habitual desenvolver-se o entendimento de que o Coro estaria a dizer a Antígona que ela caminhava para o seu túmulo, não por quaisquer causas externas, mas por sua única e exclusiva responsabilidade, especificamente por se ter assumido como fonte da sua própria lei — em substituição das leis da *polis* personificadas pelas decisões de Creonte. Sobre esta derivação tradicional do conceito de autonomia cf., por todos, R. Cabral, “Autonomia”, in *Logos. enciclopédia luso-brasileira de filosofia*, I, Lisboa/São Paulo, Editorial Verbo, 1989; J. Corominas e Juan Pascual, “Autonomia”, in *Diccionario critico etimológico castellano e hispánico. A-CA*, Madrid, Editorial Gredos, 1984; Francesco Calasso, “Autonomia. Premessa Storica”, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959; M. S. Giannini, “Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico”, in *ibid.*; Onara O'Neil, “Autonomy, Coherence and Independence”, in D. Milligan and W. Miller, *Liberalism, Citizenship and Autonomy*, Aldershot, Avebury, 1992; e ainda Sanford Lakoff, “Autonomy and Liberal Democracy”, in *The Review of Politics*, n.º 3, Verão de 1990, n.º 3, vol. 52.

ou podendo exprimir a noção reflexa de posse, *autonomos* é originalmente aquele que possui a sua porção própria, particular”⁷⁶.

Tal derivação permite isolar no conceito de autonomia um significado mais consentâneo com o papel que, conforme argumentamos, desempenhou de facto no mundo antigo. Entender-se o composto *nomos* como derivando do radical *Nem*, significando “ordenação”, “atribuir, repartir segundo o uso e a conveniência, [...] costume, hábito, [...] possuir a sua parte, [...] distribuição, [...] participação”⁷⁷, e tendo em atenção o apontamento de Vackernagel sobre o valor possessivo e reflexivo do prefixo *auto*⁷⁸, permite chegar à conclusão que, mais do que à condição daquela entidade que é autora das suas próprias leis, e, daí, livre, a autonomia se reporta à condição do ser que possui um ordenamento próprio, nos termos da lei e do costume, e que participa da definição e da organização de um ordenamento político superior em que se integra.

Mais do que para a independência e a soberania, portanto, a autonomia identifica quatro grandes características políticas. Primeiro, a existência de um ordenamento político que, a nível interno, é livre e privativo, e definido segundo *ta patria* e nos termos dos *patrioi nomoi*. Segundo, que esse ordenamento político se encontra integrado num ordenamento superior que o engloba e o protege. Afirma-se ainda, em terceiro lugar, como critério para uma distribuição ou partilha de poder entre a entidade autónoma de nível inferior e o ordenamento superior global. Uma distribuição e partilha de competências que não são

⁷⁶ Elias J. Bickerman, *op. cit.*, p. 341. Para uma crítica particularmente incisiva desta derivação etimológica cf. Martin Ostwald, *op. cit.*, p. 51, nota 5. Note-se, contudo, que, como se viu, apesar de criticar vivamente esta aproximação etimológica, Martin Ostwald apresenta uma concepção da autonomia, que sintetiza de uma análise esmerada dos textos e da realidade política da época, coincidente com a de Bickerman.

⁷⁷ Conforme a definição de P. Chantraine. *Dictionnaire étymologique de la langue grecque*, vol. 2, Paris, Éditions Klincksieck, 1984, pp. 742-743.

⁷⁸ Citado por Elias Bickerman, *op. cit.*, p. 341.

arbitrárias, nem deixadas à discrição da comunidade superior, mas que são, antes, ordenadas de acordo com o “hábito”, o “costume”, o “uso” ou a “conveniência”, e que apontam para a necessidade de cada um destes níveis “possuir a sua parte”, aquela que lhe é própria, segundo os *nomoi* que o individualizam. E, em quarto e último lugar, aponta igualmente para a presença e a participação, livre e eficaz, da entidade autónoma nos processos de tomada de decisão da entidade superior que integra, sempre que sejam tratadas questões ou matérias que atinjam “a sua parte” ou os seus interesses.

Numa linguagem impregnada de ressonâncias do conceito aristotélico do *justo meio*⁷⁹, a definição do conceito de autonomia deixa de recorrer ao vector de eventuais competências legislativas, exclusivas da entidade autónoma, para se alicerçar no facto da integração voluntária de entidades menores numa comunidade superior. É no quadro dessa comunidade superior que cada uma das entidades autónomas possui um determinado nível de competências e de poderes privativos — aqueles que, de acordo com o hábito, os costumes e a conveniência são melhores ou mais apropriados para a garantia da sua individualidade, da “sua parte”⁸⁰. Para além disso, a salvaguarda dos interesses das comunidades autónomas no seio da comunidade superior e das suas políticas é garantida pela participação, em igualdade, de todos nos órgãos de tomada de decisão⁸¹.

⁷⁹ Veja-se Aristóteles, *The Ethics of Aristotle. The Nicomachean Ethics*, New York, Penguin Books, 1980, particularmente os livros I e II.

⁸⁰ Isto ao nível da distribuição de competências entre as comunidades autónomas e a comunidade superior resultante da integração das primeiras numa comunidade dirigente. Trata-se de uma distribuição que parece apontar já para a *subsidiariedade* como critério ordenador da comunidade superior a partir das comunidades autónomas, e como critério de distribuição de competências entre ambas.

⁸¹ Esta leitura do conceito de autonomia, aliás, só acrescenta intensidade trágica à sua utilização por Sófocles para explicar a actuação de Antígona ao desafiar o comando de Creonte e sepultar o corpo de seu irmão, Polinices. Nesta leitura que aqui se propõe, a tragédia ultrapassa um mero conflito entre direito positivo e direito natural. Antígona encontra-se no vórtice de um turbilhão de conflitos: a família, a religião, a *polis*, a humanidade, colocam-lhe exigências dispares e conflituosas. E é para a autonomia que ela acaba por recorrer, seleccionando-a como critério norteador da sua actuação. A opção, note-se, não é fácil. Antígona está plenamente consciente de,

Em jeito de recapitulação geral, torna-se portanto manifesto que a autonomia assumia uma série de atributos de base que determinam o seu carácter designadamente a igualdade, a adesão livre, o consenso e a participação. Igualdade, na razão em que os aliados só desfrutaram de autonomia enquanto a potência hegemónica agregadora exercia a sua liderança, na base de igualdade. Não tanto uma igualdade quantitativa, no número de homens ou de navios, ou no montante do tributo a pagar como contribuição para o financiamento das actividades da Liga, mas uma igualdade qualitativa, referindo-se à disponibilidade dos aliados para assumirem riscos “iguais” aos do líder e em proporção com os seus recursos económicos e militares. Adesão livre e consenso, porque a integração na Liga e a liderança da potência hegemónica eram aceites voluntariamente. E participação, porque a política da Liga era decidida em reuniões comuns entre a potência hegemónica e todos os aliados, nas quais todos dispunham de igual voto. Toda a política da Liga era decidida num órgão de

com ela, tocar as raías da loucura e parecer louca, até mesmo para sua irmã Ismene. E, para além disso, não é com louvor, nem com neutralidade sequer, que o Coro classifica a actuação de Antígona como sendo autónoma. Pelo contrário, é uma acusação que lhe lança, e uma explicação pela torrente de desgraças que se lhe sucederão. Ora, na leitura que tem vindo a ser apresentada, a autonomia de Antígona não consiste na substituição do direito público da cidade pelo seu, conforme a interpretação tradicional. Pelo contrário, a autonomia de Antígona passa pela violação por parte de Creonte daquilo que “é próprio” dos membros individuais da sua comunidade política, aquilo que cada um deles possui de acordo com o “costume”, designadamente o direito e o dever correspondente de sepultar os mortos. A autonomia de Antígona não se manifesta na sua suposta afirmação como fonte das normas que regem os seus actos. O direito dos mortos a uma sepultura e o dever dos vivos de os sepultarem não são criados por Antígona. A sua autonomia passa, então, pela reivindicação daquilo que lhe é próprio. Dela e, muito mais ainda, de seu irmão, Polínice. Daí a intensidade trágica decorrente do conflito normativo que se lhe apresenta. E daí que o comando proibitório de Creonte, ao violar o direito estabelecido e a autonomia de Antígona e de Polínice, se encontre inquinado de ilegitimidade. O que, por sua vez, explica e legitima a desobediência de Antígona, ou, melhor, a sua obediência ao comando superior. Cf. Jacqueline de Romilly, *La tragédie grecque*, Paris, PUF, 1973, particularmente as pp. 82-85. Para a versão portuguesa do texto de Sófocles veja-se a tradução original da Professora Maria Helena da Rocha Pereira: Sófocles, *Antígona*, Porto, Centro de Estudos Humanísticos da Universidade do Porto, 1958.

poder privativo, congregador de todos os seus membros. Decorria da participação igualitária de todos, e do cômputo, por maioria simples, do seu voto igualitário⁸².

A integração voluntária das comunidades menores na constituição de uma comunidade superior vai a par com a consagração de dois níveis político-organizacionais, o das comunidades menores constituintes e o da comunidade superior decorrente da agregação destas. A distribuição de competências entre estes dois níveis político-organizacionais não é aleatória, nem deixada ao evoluir conjuntural da relação de forças, uma vez que a autonomia assenta sobre o princípio de que cada um destes níveis possui "a sua parte", detém as competências que lhe são próprias, isto é, aquelas que conduzem ao tratamento cabal de todos os problemas políticos que nele podem ser mais bem tratados, começando pelo nível inferior que é o iniciador do processo de organização política e, deste modo, também da distribuição de competências. A garantia desta distribuição contratual de competências e do funcionamento da comunidade superior, em regra é consagrada em tratado, ou texto fundamental escrito e sancionado coercivamente nos termos de um mecanismo jurídico eficaz desenvolvido para o efeito. À liberdade interna das comunidades menores, na razão em que lhes está salvaguardado um importante núcleo de privacidade, de autogoverno, para a vivência da sua individualidade alia-se a participação, em igualdade, de cada uma das comunidades menores constituintes nos mecanismos e nos processos de tomada de decisão da comunidade superior compósita. Eis, em traços rápidos, as características mais salientes que, no domínio das relações internacionais, o conceito de autonomia assume no mundo antigo⁸³.

⁸² Note-se, contudo, que, paradigmaticamente no caso da I Liga ateniense, com o desenrolar do tempo e o crescimento do poderio de Atenas a expensas dos aliados, e a transformação da Liga em Império, a autonomia dos aliados se desvaneceu. Para além da bibliografia já identificada nesta secção, cf. ainda, Claude Mossé, *As instituições gregas*, Lisboa, Edições 70, 1985, particularmente as pp. 124 e 125.

⁸³ E são igualmente estas características que, *grosso modo*, podemos identificar numa importante corrente da filosofia política medieval e das respectivas construções políticas, funcionais, sócio-profissionais e territoriais.

No quadro do domínio do direito e das relações internacionais a autonomia qualifica uma *polis*, situa-a no sistema internacional e confere-lhe uma série de direitos e de obrigações. Mas o conceito não se queda por aí. Penetra na estrutura interna da *polis*, onde, uma vez mais, se afirma como princípio arquitectural de identificação das suas unidades constituintes e de distribuição de poder por entre elas.

Até este momento, qualificar uma *polis* de autónoma equivalia a identificar o seu posicionamento no sistema das relações internacionais e um conjunto de normas responsáveis pela orientação da sua conduta perante as demais unidades do sistema, e, bem assim, a conduta destas para com ela — mas nada dizia da sua constituição interna. Ao penetrar no seio da *polis*, a autonomia eleva-se à condição de princípio arquitectural norteador da sua organização política interna, paralelamente ao que se havia verificado já no sistema internacional e em entidades supranacionais (imperiais ou civilizacionais), ou, melhor, *supra-poleis*.

À imagem do que se havia verificado antes, também ao nível interno da *polis* se observa que o conceito de autonomia assenta sobre um postulado de diversidade e de busca de unidade no pluralismo, no respeito e na salvaguarda dessa mesma diversidade.

Num primeiro momento, particularmente entre os lacedemónios, observa-se a emergência do conceito no desenvolvimento da *grande Esparta*, da *Comunidade lacedemoniana*, composta por Esparta, propriamente dita, e a rede envolvente de comunidades e de colonatos estabelecidos para o seu serviço. A autonomia surge, então como condição política daqueles colonatos de *perioikoi*, daqueles que habitam à volta, no perímetro, de Esparta. Estes colonatos asseguravam funções de natureza comercial, agrícola, militar, etc., essenciais para Esparta. Por um lado constituíam postos militares avançados e forneciam

aos exércitos lacedemonianos batalhões de hoplitas. E, por outro, abasteciam os mercados de Esparta, libertando os seus cidadãos de uma ampla gama de tarefas essenciais, mas consideradas inferiores, nomeadamente de natureza comercial, agrícola e artesanal.

Estes colonatos de *perioikoi* eram criados de novo, com a deslocação para pontos particularmente estratégicos da raia espartana de contingentes de colonos oriundos de Esparta, ou então instituídos sobre comunidades fronteiriças conquistadas. E eram autónomos na sua inserção e no seu posicionamento na comunidade lacedemoniana, em sentido lato, na comunidade civilizacional dos espartanos⁸⁴.

Ora, estas comunidades de *perioikoi* eram autónomas. Mas não já no sentido de constituírem *poleis* que voluntariamente, e por motivos fundamentalmente de segurança, se tinham associado a Esparta numa Liga. Se bem que não seja lícito identificá-las, com total propriedade, como parcelas da *polis* Esparta, certo é que não são comunidades estrangeiras, como o eram aquelas que se associaram formalmente a Esparta e a Atenas em Ligas. Estas comunidades de *perioikoi* fazem parte integrante, e desde o seu início, da comunidade lacedemoniana, dos *lakedaimonioi*. Como tal, e de uma perspectiva espartana, a sua não é já uma autonomia externa, mas interna. De tal modo que as liberdades de que desfrutam e os papéis que desempenham se integram, não no contexto do sistema de relações internacionais, mas no quadro da estruturação política lacedemoniana. É já uma primeira aproximação, uma primeira tentativa de abordagem, de penetração no sistema político de estruturação da *polis*. Uma

⁸⁴ Ao apresentar os diversos regimes político-constitucionais — *politeiai* — no Livro II d' *A política*, o próprio Aristóteles refere as comunidades de *perioikoi* cretenses, apontando para a sua aproximação ao sistema lacedemoniano, para as suas características jurídico-normativas e para as tarefas que lhes eram confiadas. Cf. Aristóteles, *Politique*, texto estabelecido e traduzido por Jean Aubonnet, Paris, Les Belles Lettres, 1991, [1271 b, 1272 a], pp. 86-87. Para uma apresentação sumária das comunidades lacedemonianas de *periorikoi* e da sua autonomia veja-se Edouard Will, *op. cit.*, pp. 61 e seguintes.

aproximação que irá culminar e encontrar o seu apogeu na teoria aristotélica da comunidade política.

3 — Autonomia: o paradigma aristotélico

Na perspectiva do Estagirita, como na grega em geral, é o conceito de *autarkeia* que, ligado de perto ao conceito de *polis*, melhor exprime a sua verdadeira vocação, o seu *telos*: a saber, o fornecimento das condições materiais no âmbito das quais as pessoas possam construir a sua felicidade, *eudaimonia*. Mas são os conceitos de autonomia e de subsidiariedade que melhor descrevem a arquitectura política interna da *polis* aristotélica — apesar de Aristóteles apenas raramente utilizar o primeiro⁸⁵, e o segundo nunca.

A *autarkeia* exprime a condição e a especificidade da *polis*, designadamente as suas auto-suficiência e capacidade de fornecer aos seus membros o lazer e tudo aquilo que, por si, torna a vida desejável, não lhe faltando nada. De tal modo que, fora da *polis*, só os deuses, ou os animais, conseguem ser auto-suficientes e, assim, alcançar a felicidade⁸⁶.

Ora, o *telos* da *polis* encontra-se indelévelmente associado à individualidade humana. Em face das características próprias do homem, a *polis* é o local propiciador das suas elevação e realização mais plenas. Momento,

⁸⁵ Um dos raríssimos exemplos em que Aristóteles utiliza o conceito de autonomia é n' *O político*, ed. cit., Livro V, [1315 a], p. 89. O conceito é ali utilizado para qualificar aqueles cidadãos que têm acesso às honras por mérito próprio, em contraposição daqueles outros que, governados por um tirano, dependem exclusivamente dos seus caprichos.

⁸⁶ Cf. Aristóteles, *The Ethics of Aristotle. the Nicomachean Ethics*, ed. cit., [1097 b], p. 74. Para além do texto aristotélico, veja-se ainda a leitura e o comentário de Stephen Everson, "Aristotle on the Foundations of the State", in *Political Studies*, XXXVI, 1988, pp. 92-94.

simultaneamente, de necessidade e de liberdade, a *polis* aristotélica apresenta-se como parceria, no seu sentido mais profundo, e explica-se subsidiariamente pelas condições de auto-realização que oferece aos homens e às comunidades em que estes naturalmente se integram. É no quadro normativo da *polis*, e pela força organizadora dos *nomoi* que a estruturam e lhe dão vida, que o homem se consegue emancipar, escapar à animalidade e construir para si próprio um nível de vida superior àquele que é próprio dos animais⁸⁷.

De entre todos os seres, o homem destaca-se precisamente por esta capacidade privilegiada de autoconstrução, de definição, para si, de parâmetros e de normas de vida. E o apanágio do homem, a característica essencial que lhe permite o desenvolvimento dos *nomoi* responsáveis pela convivência e pela vida civilizada, e que o eleva acima dos demais seres, é o *logos*, o qual penetra em todas as dimensões autênticas do ser humano⁸⁸. Pelo *logos*, e através dos *nomoi* que estabelece, o homem consegue completar subsidiariamente aquilo que a natureza havia deixado inacabado, ou produzido apenas de forma embrionária, e elevar-se à condição humana, que é a da vida civilizada⁸⁹.

O *logos* representa a capacidade discursiva de acesso ao outro e ao universal e, por isso mesmo, de autotransformação e crescimento no mundo. Razão e linguagem, o *logos* é a capacidade de raciocinar, de persuadir e de se deixar persuadir. É através dele que o homem rompe as barreiras que o encerram sobre si mesmo, se abre ao exterior, e se situa numa “comunidade de

⁸⁷ Para uma exploração conceptual detalhada da natureza e dos papéis desempenhados pelos *nomoi* na construção da vida propriamente humana, da vida civilizada, cf., por todos, William K. C. Guthrie, *The Sophists*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, especialmente as pp. 57-130.

⁸⁸ Cf., a título de exemplo, Aristóteles, *Politique*, ed. cit., Livro I, [1253 a], pp. 14-15, e Livro VII, [1332 a-b], pp. 94-95.

⁸⁹ É neste sentido que os *nomoi* decorrem, dialecticamente, da própria natureza e da condição humana e são, simultaneamente, instrumentos de autoconstrução do homem ditados pela natureza.

interlocutores⁹⁰, afirmando-se como um ser cuja verdadeira essência é ser-com-os-outros.

O *logos* situa-se na própria essência do homem. É dele que decorre a sociabilidade natural característica do homem. É a sua presença, em graus variáveis, mas sempre verificada, que confere ao homem a sua maneira peculiar de ser e de viver. Razão e capacidade discursiva; a voz humana, a fala, é a matéria do *logos*, o veículo através do qual simultaneamente se traduz e projecta para o exterior e capta o mundo, assenhoreando-se dele e crescendo com o que dele recebe.

Responsável pelo próprio ser espiritual do homem, o *logos* representa as capacidades idiossincraticamente humanas de comunicação e de acesso ao outro, ao mundo e ao universal. E é esta condição essencial do homem que se manifesta no seu modo de ser e de viver, que é social e político. O homem é o ser social e político, precisamente porque dotado de *logos*. A existência social e política do homem decorre do *logos*, da razão, da linguagem, da comunicabilidade e da respectiva capacidade de acesso ao outro, de persuasão, de aprendizagem e de crescimento com os outros.

Por tudo isto, então, o homem é, por definição, um *zoon politikon*⁹¹: um animal cujo ser reclama, para a sua própria definição, o contacto e o convívio com os outros. É como se a natureza colocasse o homem no mundo como um ser incompleto, mas dotado do instrumento adequado para se autocompletar e se construir a si próprio na sua essência mais depurada. Esse instrumento de autoconstituição que cada homem possui é o *logos*. É ele que, pela via da sociabilidade natural do homem o situa com os seus semelhantes numa complexa

⁹⁰ Para citar a expressão feliz de Rémy Brague, em *Aristote et la question du monde*, Paris, PUF, 1988, p. 266.

⁹¹ Aristóteles afirma-o repetidamente, na *Ética* e na *Política*. Na primeira cf., por exemplo, [1097 b], p. 74 e [1169 b], p. 304, *ed. cit.* Na segunda, veja-se, a título de exemplo, [1252 b e 1253 a], pp. 14-15, *ed. cit.*

teia de contextos interpessoais e comunitários no seio dos quais desabrocham as potencialidades e as características espirituais características do homem. Daí a inserção do homem, natural e constitutiva do seu próprio ser mais essencial, numa série de unidades colectivas, desde a família — primeira etapa do processo social da sua definição — até à *polis* — expressão última de civilização, espaço de não especialização de funções, de alternância no poder, e de acesso e de submissão ao universal através dos *nomoi* produtores de civilização e que valem universalmente. De tal modo que, quer na família, quer na *polis*, quer em cada uma das demais comunidades posicionadas entre ambas, os outros não se apresentam como inimigos, nem como estranhos sequer, mas como amigos, parceiros, ou, melhor ainda, como partes integrantes do próprio eu. E é apenas na união com os outros que o ser individual autêntico se personaliza e se manifesta.

Evocando a imagem que Platão apresentara já no *Simpósio*⁹², é como se, por si só, o homem se apresentasse como um ser incompleto; um ser a quem os deuses, por capricho, por inveja da sua felicidade plena ou por castigo pelos seus pecados, tivessem esquartejado e separado. Apenas na companhia dos outros, em união íntima com aquelas partes de si próprio que lhe teriam sido negadas pelos deuses, é que o homem se pode aproximar da sua existência plena e da sua condição original de ser completo, homem-esfera, e recuperar a felicidade perdida, na vivência e na execução do seu *telos* e da natureza plena do seu ser⁹³.

⁹² E que Aristóteles cita expressamente n' *O político*, cf. *ed. cit.*, [1169 b], pp. 57-58.

⁹³ O discurso de Aristófano no qual se explica o amor com referência à própria natureza humana, encontra-se n' *O simpósio* de Platão. Cf. Platão, *The Collected Dialogues*, ed. por Edith Amilton e Huntignton Cairns, Princeton, New Jersey, Bollingen Series, LXXI, Princeton University Press, 1980, [189 c - 193 d], pp. 542-546. Os dois amantes são apresentados como duas partes originalmente constitutivas de um mesmo ser. É como que em reminiscência da sua condição original que aqueles que se amam mais não querem do que estar em ligação um com o outro, tão íntima e permanente quanto possível. Para eles, a maior das venturas e das aspirações seria poderem ser cosidos um no outro com agulha e linha mágicas, de modo a reassumirem a forma esférica da Idade de Ouro e constituírem-se de novo num só ser, para todo o sempre. Em sentido algo semelhante, cf. a concepção cristã do homem e da família, tanto no *Antigo Testamento* como no *Novo*. Considere-se o relato que o *Livro do Génesis* apresenta da criação do homem. Em face da solidão e da infelicidade naturais do primeiro homem, a criação apenas ficou concluída com o

Por si só, o homem nem é capaz de satisfazer as suas necessidades mais básicas: sexuais, alimentares e de segurança. É em face desta realidade que a família emerge, não como algo artificial, decorrente dos caprichos da vontade humana, mas subsidiariamente, como uma necessidade e, assim, como uma instituição natural, para o serviço e para o cumprimento dos seus membros, da sua natureza, da sua identidade e da sua vocação idiossincráticas. Inserida na própria ordem natural do homem e da vida, representa a primeira etapa do processo social paradigmático do homem.

Pelo *logos*, o homem constata a sua natureza própria como um ser que se apresenta, por si só e para si só, manifestamente incompleto. E é para a execução da sua identidade mais profunda que, através do *logos*, homem e mulher se reúnem na constituição de uma entidade nova que os engloba e situa, oferecendo-lhes as condições adequadas para a execução daquilo que a natureza lhes havia imprimido apenas como potência, e para a continuação daquilo que neles havia tão só esboçado ou semeado.

Os laços que reúnem marido e mulher são inerentes à própria natureza humana. Enquanto que nos outros animais o apetite sexual e a necessidade de procriação constituem os únicos fundamentos de seu acasalamento, com o homem passa-se algo de substancialmente diferente. A união de macho e fêmea, marido e mulher, não é acidental, nem efémera, nem estritamente apetitiva ou

surgimento, a partir dele, da mulher. E atente-se ao modo como encerra o episódio da criação, com a determinação divina que “o homem deixará o pai e a mãe para se unir à mulher; e os dois serão uma só carne”. *Gênesis*, 1, 26 -2, 24. Homem e mulher não se apresentam como realidades distintas, mas complementares. Da sua união íntima, na sua fusão, gera-se uma entidade nova, a família; e é nela que homem e mulher adquirem a sua essência e a sua personalidade autênticas. No *Novo Testamento*, veja-se a “Carta de São Paulo aos Efésios” na qual, citando aquela determinação do *Livro do Gênesis*, se apela ao amor entre marido e mulher, equiparando-o ao amor por si mesmo: “Aquele que ama a sua mulher ama-se a si próprio”. *Efésios*, 5-33. Também aqui o homem isolado se apresenta como um ser incompleto; um ser que só se afirma na sua plenitude através da sua ligação íntima a outro ser, criado a partir dele. É da fusão de ambos que se constitui uma entidade colectiva nova, a família, instituída natural e subsidiariamente para a realização plena de cada um, na sua plenitude. Cf. a *Bíblia Sagrada*, Lisboa, Difusora Bíblica, 1976. As citações são das pp. 182 e 1544, respectivamente.

sexual, mas essencial, permanente e ontológica. Conforme Aristóteles argumenta na *Ética a Nicómaco*, “os seres humanos coabitam não só com vista à procriação e à criação dos filhos, mas para garantir as necessidades da vida”⁹⁴. De tal modo que, ao contrário dos outros animais para quem a vida conjugal se resume à duração do acto sexual ou, quanto, muito, se estende pelo período de gestação e de criação inicial dos filhotes, no caso do homem, da reunião de marido e mulher resulta uma entidade nova, a família, a qual, no dizer do Estagirita, é “a comunidade constituída segunda a natureza para a vida de todos os dias” e para toda a vida⁹⁵.

Conforme já São Tomás de Aquino havia observado nos comentários que teceu à *Ética* e à *Política* de Aristóteles, mais do que uma unidade civil e artificial para o Estagirita, a família constitui uma unidade ontológica e, daí, política também. Surge como uma unidade; mas de um tipo muito peculiar. De entre as várias espécies de unidades que Aristóteles identifica⁹⁶, a família sobressai, não como um todo “quanto ao número”, unitário, simples, homogéneo, inconsútil e indivisível, mas, tal como uma casa ou como uma sílaba, como um todo complexo, composto por partes que são, cada uma delas, também unidades em si mesmas.

Por um lado, a família constitui um todo em si mesma. Detém uma unidade e uma identidade que lhe imprimem uma finalidade e um âmbito de

⁹⁴ Cf. *ed. cit.*, [1162 a], p. 280. Em sentido diferente, veja-se Michael Davis, *The Politics of Philosophy, a Commentary on Aristotle's Politics*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1996. Este autor lê a concepção aristotélica da vida política como assentando em nada mais natural do que o sexo, p. 1.

⁹⁵ Cf. Aristóteles, *Politique*, *ed. cit.*, [1252 a], p. 13.

⁹⁶ Nomeadamente no livro Δ da *Metafísica* onde aponta para unidades segundo o “número”, a “espécie”, o “género”, ou “por analogia”, cf. Aristóteles, *La métaphysique*, Tome I, Paris, Vrin, 1974, Livro Δ , [1016 b-1017a], pp. 256-268, e no Livro Z, onde identifica seres complexos cuja unidade se apresenta como algo superior decorrente da agregação e da interacção de uma série de elementos constitutivos, cada um deles simultaneamente um todo em si mesmo e parte do todo superior que integra. Cf. *ibid*, *op. cit.*, Livro Z, [1041a-1041ba], pp. 447-449.

acção próprios. Mas, por outro lado, essas características da família não negam a individualidade e a personalidade de cada um dos seus membros; pelo contrário, emergem precisamente para o serviço e para a potenciação de cada um deles.

A unidade de que a família desfruta não é total, nem absoluta — precisamente na razão em que, tal como uma casa ou uma sílaba, constitui um todo complexo composto de elementos individualizados⁹⁷. De tal modo que, na caracterização de São Tomás de Aquino, a família não se apresenta como algo de absolutamente uno, mas como uma entidade que comporta elementos constituintes que são os seus membros, e que, por isso, apenas possui uma “unidade de ordem”. A par da identidade e dos âmbitos de privacidade e de actividade próprios da entidade familiar, enquanto uma unidade, a perspectiva aristotélica identifica, em simultâneo, a identidade e um âmbito de privacidade e de actividade específico de cada uma das partes que a constituem⁹⁸.

A família decorre, por natureza, da união de “pessoas que não conseguem viver uma sem a outra”; e explica-se pela função subsidiária que desempenha: pelo enquadramento que fornece e pelos serviços que oferece a cada um dos seus membros na continuação e na execução daquilo que a natureza neles havia implantado.⁹⁹

Mais do que um ser social, o homem é um ser conjugal, pois “é por natureza um casal”. Ou então, o homem é um ser social porque é um ser conjugal. É no lar que se inicia o processo de aperfeiçoamento e de conclusão do

⁹⁷ Cf. *ibid.*, *op cit.*

⁹⁸ Sobre a caracterização tomista da perspectiva aristotélica do homem como, por natureza, animal social, e da família como “unidade de ordem” detentora de uma finalidade, e, por isso mesmo, de âmbito de acção privativo que surge da própria natureza para a potenciação e o serviço da identidade e da finalidade específicas dos seus membros, cf. São Tomás de Aquino, “Commentary on the Ethics”, in Ralph Lerner e Muhsin Mahdi, eds., *Medieval Political Philosophy*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1995, especialmente pp. 275 e seguintes.

⁹⁹ Cf. São Tomás de Aquino, “Commentary on the Politics”, in *ibid.* A citação é da p. 303.

homem, da obra que a natureza havia deixado inacabada, tendo apenas deixado implantados os germéns ou a capacidade do próprio homem, em convívio íntimo com os outros, se encarregar de tal tarefa — que, iniciando-se na família irá encontrar na *polis* a sua culminação natural. Por isso é que “a família é mais antiga e mais necessária do que a *polis*”¹⁰⁰.

A família não decorre, portanto, de uma opção, ou de um eventual contrato, mas da própria natureza humana; e é em razão deste seu carácter natural que a família se apresenta como uma entidade moral dotada de um *telos* que a singulariza, e deste modo, de um núcleo de privacidade, de funções e de direitos essenciais para a respectiva execução. Na união de homem e mulher a vontade, e daí, a margem de liberdade humana, apenas pode incidir sobre a selecção positiva desta mulher ou daquele homem concretos; a união matrimonial em si decorre da condição humana e da ordem natural da vida, como as necessidades de alimento ou de oxigénio. Daí que no sistema aristotélico, e conforme lembra Constantin Despotopoulos, uma vez instituída, a família se imponha como entidade para toda a vida a que se não pode renunciar, e que, uma vez instituída, se não pode dissolver, e o casamento surja não como um contrato positivo, mas como um *consortium omnis vitae*¹⁰¹.

Como consequência, a condição social e política característica do homem materializa-se, desde logo, na família, primeira etapa do processo de socialização

¹⁰⁰ Cf. Aristóteles, *The Ethics of Aristotle. The Nicomachean Ethics*, ed. cit. As citações são de [1162 a], p. 280. Isto numa acepção básica ou cronológica, porque numa acepção civilizacional ou ontológica, e a nível estrutural e funcional, é já a *polis* que assume prioridade relativamente à família, tal como esta o faz relativamente à pessoa individual e isolada. A *polis* engloba a família, enquadra-a e constitui o âmbito adequado para que possa desempenhar as suas funções permitindo-lhe materializar aquilo que em si apenas possuía como potencialidade — o mesmo se aplicando na relação entre a pessoa individual e a família. Cf. Aristóteles, *Politique*, ed. cit. [1253 a], p. 15.

¹⁰¹ Cf. Constantin Despotopoulos, *Aristote sur la famille et la justice*, Cahiers de Philosophie Ancienne, Bruxelles, Ousia, 1983, particularmente as pp. 11 e seguintes. Em sentido semelhante veja-se igualmente Stephen Everson, *op. cit.*

e de autoconstrução do homem. É que a família não surge sobre os escombros da desintegração dos seus membros, as pessoas individuais. Ao constituírem-se numa família, homem e mulher não perdem a sua identidade, ou os seus interesses. Muito pelo contrário. A família surge precisamente para o cumprimento mais cabal da própria identidade humana e ao serviço das nossas necessidades e interesses. A unidade familiar constituinte não os nega, antes emerge subsidiariamente ao serviço das unidades individuais que a constituem, as pessoas, e para a realização daquelas características específicas da condição humana que elas não são capazes de assegurar por si só e individualmente. Por um lado, fornece o quadro de ordem em que os seus membros se situam. E, por outro, para além de ser indispensável para a continuação da espécie, constitui ainda o âmbito no qual se desenrola a vida quotidiana de cada um. De tal modo que, na caracterização tomista da perspectiva aristotélica, a família se apresenta como “nada mais do que uma certa sociedade instituída de acordo com a natureza para a vida de todos os dias, isto é, para as actuações que têm de ser executadas diariamente”¹⁰².

Ora, tal como ditou que em si mesmas as pessoas individuais não fossem capazes de uma vivência verdadeiramente humana, a natureza evidencia ainda que também a família não consegue fornecer às pessoas tudo aquilo de que necessitam para executarem o seu *telos*, e, assim, alcançarem a felicidade. Por isto é que, num segundo momento de formação do homem, se observa a integração de várias famílias na constituição de uma unidade colectiva que as engloba e situa a todas: a aldeia. De tal modo que, na argumentação do Estagirita, de acordo com a natureza, a aldeia se apresenta mesmo como uma “colónia da família”, uma *apoikia* decorrente de agregação de *oikia*¹⁰³. Contudo, é de

¹⁰² Cf. São Tomás de Aquino, “Commentary on the Politics”, in Ralph Lerner e Muhsin Mahdi, eds., *op. cit.*, p. 306.

¹⁰³ Cf. Aristóteles, *Politique*, *cd. cit.*, [1252 b], p. 14.

salientar que, tal como a família não exige a desintegração das pessoas que a constituem, também a aldeia compreende um agregado de pessoas e de famílias.

A família emerge naturalmente para o serviço das pessoas e para garantir todo um vastíssimo rol de tarefas e de condições essenciais para a vida humana que a natureza não oferece, mas reclama e que, por si só e individualmente, as pessoas não são capazes de assegurar. Para além disso, a família não pressupõe a negação da personalidade. Se abstrairmos do poder que caracteriza de despótico, do senhor sobre os seus escravos e animais, verifica-se que o paradigma aristotélico postula a existência de relações de poder especificamente familiares e substancialmente diferentes do poder político em sentido estrito. Quer no quadro do poder paternal (do pai sobre os seus filhos), quer naquele do poder marital (do marido sobre a sua mulher), reconhece-se a existência do *logos* nos filhos e nas mulheres — se bem que apenas em potência, nos primeiros, e imperfeitamente nas segundas. E, em face desse reconhecimento, afirma-se a uns e outras uma esfera de dignidade e de poder correspondente ao *logos* que evidenciam e, correlativamente, à sua capacidade de cumprimento daquilo que a natureza reservou para a condição humana. É neste contexto que a família surge subsidiariamente perante as características da natureza humana, e se afirma a autonomia dos membros da família — em tudo aquilo que o respectivo grau de participação do *logos* lhes permitir alcançar e que, deste modo, forem capazes de executar por si.

Enquanto que a família se encontra associada às necessidades mais fundamentais e diárias do homem¹⁰⁴, a aldeia emerge teleologicamente para o enquadramento de actividades mais sofisticadas e que “extravasam a vida quotidiana”¹⁰⁵. Garantida a continuação da espécie e um nível básico de

¹⁰⁴ Tais como a alimentação, o aquecimento, a segurança, a procriação, etc.

¹⁰⁵ Aristóteles, *op. cit.*, [1252 b], pp.13-14. Entre os gregos tratava-se, nomeadamente, daquelas actividades que se prendiam com a vida religiosa, com certas solenidades em honra dos deuses, e com um certo nível básico de administração da justiça. Cf. a nota complementar nº 1 relativa à p.

sobrevivência no quadro da família, a aldeia emerge como exigência da vida civilizada. Asseguradas as condições físicas da vida humana, trata-se já de salvaguardar as suas exigências espirituais e de procurar não já apenas sobreviver, mas viver bem.

Embora Aristóteles não identifique relações de poder específicas da aldeia, não deixa de a apresentar como um todo complexo, constituído de acordo com a natureza para o serviço das unidades que integra, as famílias e as pessoas, e para intervir naqueles domínios necessários para a vida boa e que, as famílias e as pessoas não são capazes, por si sós, de assegurar. A aldeia aristotélica surge, portanto, subsidiariamente, sem absorver as entidades que integra e sem minguar da sua autonomia — no suprimimento das lacunas que manifestam e na execução de actos exigidos pela condição humana.

Por último, e como pedra de toque e unidade de encerramento da estrutura política do sistema aristotélico, surge a *polis*, precisamente para assegurar o cumprimento da essência mais profunda do homem, que é ética e que consiste no viver bem, isto é, no viver de acordo com a virtude. Nestes termos, a *polis* possui como finalidade a tarefa de fornecer a cada um dos seus membros individuais e corporativos as condições adequadas para a realização do supremo bem — em contraposição com os bens teleologicamente específicos de cada uma das suas unidades, bens parciais e, por isso mesmo, inferiores¹⁰⁶.

14 de Jean Aubonnet, in Aristóteles, *op. cit.*, p. 109. No momento presente poder-se-ia apontar para o âmbito de actividades do poder local e, neste contexto, identificar o saneamento básico, ou o ordenamento do trânsito, como exemplos de tais actividades que extravasam as capacidades de execução cabal por parte das unidades familiares individual e separadamente e que, uma vez que são manifestamente essenciais para a vida civilizada, são confiadas às unidades municipais.

¹⁰⁶ Em referência: a família e a aldeia. Sobre esta concepção aristotélica da *polis* como unidade de natureza ética responsável teleologicamente pelo fornecimento do quadro de ordem propiciador da materialização da essência mais profunda do homem, cf. Aristóteles, *op. cit.*, *loc. cit.* Veja-se igualmente o comentário de R. G. Mulgan, *Aristotle's Political Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1991, particularmente as pp. 17 e seguintes.

Deste modo a *polis* aristotélica emerge teleologicamente como espaço de liberdade e de não especialização de funções, essencial ao homem¹⁰⁷ e responsável pela garantia das condições propiciadoras do bem comum, da felicidade de todos e da vida de acordo com a virtude. É, simultaneamente, produto da progressão natural do homem e o ambiente em que o progresso se realiza — uma vez que é unicamente no seu contexto que a natureza humana se pode desenvolver e atingir a sua plenitude¹⁰⁸.

Constitui um tipo especial de unidade política que abarca todas as demais; é uma *koinonia*, uma comunidade de parceiros, individuais e corporativos, irmanados num mesmo objectivo comum: alcançar o supremo bem do homem. Por isso é que a *polis* se apresenta como um todo composto. Ao passo que a modernidade só vê dentro e abaixo do Estado indivíduos entendidos atomística e racionalmente, todos iguais em absoluto porque todos integralmente dependentes da vontade estatal soberana, até mesmo para a sua existência, Aristóteles identifica a *polis* como um organismo complexo. Tal como a *polis* existe por natureza, também os membros ou partes individualizadas que a compõem não decorrem da sua vontade, mas da condição humana, constituindo, assim, outros tantos organismos sociais intermédios que emanam directamente da própria natureza¹⁰⁹. É este o caso da família e da aldeia que constituem partes do todo de ordem que é a *polis*, precisamente na razão em que partilham do objecto que a caracteriza, e as suas finalidades, apesar de limitadas, são momentos de realização, conduzem à finalidade superior que a identifica.

¹⁰⁷ Cf. a perspectiva de Rémi Brague, *op. cit.*, p. 268.

¹⁰⁸ Neste sentido cf. Stephen Everson, *op. cit.*, especialmente as pp. 95 e seguintes.

¹⁰⁹ Veja-se, entre nós, a leitura que o Professor Cabral de Moncada apresenta desta perspectiva aristotélica e a importância e os papéis que lhe atribui para a contemporaneidade e para a democracia. Cf. Luis Cabral de Moncada, *Filosofia do direito e do Estado*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 1955, pp. 32 e seguintes.

Estabelecida com vista ao bem comum, a *polis* aristotélica representa o culminar de um processo orgânico de associação ditado pela natureza, que se inicia na família e se prolonga na aldeia — isto através de um processo em que cada etapa ulterior decorre da ultrapassagem sintética da precedente e em que a nova comunidade é composta pelas várias entidades individualizadas que congrega sem destruir, uma vez que apesar da sua integração num todo superior cada uma delas guarda a sua natureza, a sua finalidade e o seu âmbito de acção privativo¹¹⁰.

No paradigma do Estagirita, a *polis* é, a um tempo, unidade e multiplicidade, fim e meio. É unidade pelo seu *telos* e pela partilha aglutinadora, fundada na amizade, que nela se estabelece com vista à concretização do ideal de vida peculiarmente humano, que é o da vida boa e virtuosa e que é conforme ao *telos* que é específico do homem. E é multiplicidade pela pluralidade de elementos que comporta, cada um com o seu *telos* próprio, e, daí, com a sua finalidade, o seu âmbito de privacidade e os seus direitos, poderes e funções específicas.

Lugar simultaneamente de necessidade, ditada pela natureza, e âmbito de liberdade humana, a *polis* é um fim relativamente à actividade que lhe é peculiar, enquanto um todo, na execução do seu *telos*. E é um meio relativamente ao núcleo de privacidade e às actividades que cada um dos elementos que integra conserva como próprias. É um meio de integração, de suplência e de potenciação do *telos* próprio dos seus membros, pessoas, famílias e aldeias.

Unidade integradora de uma multiplicidade de base teleológica e funcional, a *polis* é responsável pelo fornecimento às entidades inferiores que integra do ambiente e dos instrumentos adequados para que cada uma delas possa assegurar plena e eficazmente a execução autónoma do seu *telos* privativo. De

¹¹⁰ Cf., por todos, as perspectivas de Albert Rivaud, *Histoire de la philosophie*, Paris, PUF, 1948, particularmente as pp. 305-308, e de Constantin Despotopoulos, *op. cit.*, especialmente as pp. 11-25.

tal modo que a *polis* apenas consegue concretizar o *telos* que a caracteriza quando, e como condição prévia, o *telos* de cada uma das suas unidades constituintes se encontrar devidamente assegurado. A *polis* aristotélica é perspectivada como um organismo que se desenvolve naturalmente a partir da família e da aldeia com vista ao cumprimento das condições adequadas à satisfação da necessidade natural do homem, de viver bem e de alcançar a felicidade.

Integra membros que, ao invés do postulado no paradigma moderno, não são meros acessórios, nem instrumentalidades criadas artificialmente para a servirem como bem entender nos domínios e pela duração que bem entender. Pelo contrário, parte-se da constatação que cada um deles constitui um fim em si mesmo, na razão em que é produto da natureza e possui um *telos* que exprime a sua individualidade e o seu âmbito próprio de actividade. Os membros da *polis* não são indivíduos entendidos atomística e racionalmente, que se relacionam entre si pelo simples facto de habitarem um mesmo espaço geográfico; são, antes, homens situados necessariamente em comunidades em que as suas vidas adquirem significado.

A *polis* aristotélica é, paradigmaticamente, uma comunidade de agentes livres que se encontram irmanados por laços de profunda solidariedade, cimentados pelo sentimento de igualdade que alimenta a amizade, e que conduz à partilha de um destino comum único. É uma comunidade de agentes que buscam, assim, conquistar para si próprios uma vida de felicidade, em parceria, partilhando as suas vidas e complementando-se mutuamente¹¹¹.

Para além disso, a *polis* não é uma mistura uniforme, homogénea, inconsútil e amorfa, mas um composto orgânico no qual as entidades de base que o integram não se dissolvem nem perdem a sua individualidade. É uma pluralidade composta de partes dissemelhantes, cada uma delas com finalidades

¹¹¹ Cf., a este respeito, a perspectiva de Stephen Everson, *op. cit.*, pp. 94-95.

próprias e complementares: pessoas, famílias e aldeias¹¹². Cada uma delas ostenta uma individualidade natural de base. Na medida em que o seu ser radica na própria natureza, pessoas, famílias e aldeias constituem-se como um fins em si mesmas e, assim, como membro da *koinonia* política que é a *polis*. E é na precisa medida em que constituem fins em si mesmas que são autónomas. A sua autonomia espelha o âmbito de actividades em que se exprime o *telos* privativo de raiz ontológica que a natureza lhes prescreveu¹¹³.

É assim que, na caracterização de Chantal Millon-Delsol, no espírito aristotélico, e grego em geral, a política pressupõe o reconhecimento e o respeito pela individualidade natural e pelas esferas de acção das pessoas e das comunidades em que naturalmente se integram e se constituem. O poder é perspectivado como assentando no *logos* e decorrendo das insuficiências das pessoas e das comunidades de base. De tal modo que se legitima pela sua utilidade perante as carências naturais de pessoas, de famílias e de aldeias¹¹⁴.

O modelo de sociedade proposto pelo Estagirita comporta uma série de comunidades encaixadas umas nas outras, em linha ascendente de complexificação, para o serviço e para o cumprimento da natureza humana. A *polis*, enquanto momento de culminação deste processo de integração manifesta-se como entidade suprema, não no sentido moderno de toda poderosa, de soberana, mas no sentido em que é a única capaz de assegurar o ideal de *autarkeia*, de plena auto-suficiência de cada uma das partes que integra, sinónimo

¹¹² Cf. por exemplo, Aristóteles, *The Ethics of Aristotle. The Nicomachean Ethics*, ed. cit. [1160a-1160b], pp. 273-274; e Aristóteles, *Politique*, ed. cit., [1252a-b], pp. 13-14. Veja-se igualmente o comentário de R. G. Mulgan, *op. cit.*, pp. 12-37.

¹¹³ Veja-se, a este respeito, o argumento de R. G. Mulgan e os múltiplos textos de Aristóteles que identifica (*ibid*, especialmente p. 30).

¹¹⁴ Cf. Chantal Millon-Delsol, *L'État subsidiaire, ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, PUF, 1992, particularmente as pp. 20-23.

de cumprimento total das potencialidades da natureza humana e, por isso mesmo, de perfeição e de felicidade. Por isso é que, na concepção aristotélica, mais do que um animal social e político, o homem é um animal de *polis*, de um modelo específico de organização política: o modelo da *polis*.

Ora, tal como a família agrupa, por um impulso da natureza, os indivíduos para responder às suas insuficiências naturais, mas deixando-lhes livre um domínio de actuação próprio¹¹⁵, também a aldeia agrupa famílias, e a *polis* agrupa aldeias, famílias e cidadãos. E do mesmo modo que a união de pessoas em famílias e destas em aldeias se processa sem prejuízo da sua identidade nem minguia da sua autonomia, também a *polis* não fere a individualidade nem o âmbito de actividades privativo dos cidadãos, das famílias e das aldeias que comporta — pelo contrário, possibilita-os e potencia-os.

Para além disso, ao nível ontológico e estrutural, na ordem teleológica da natureza, o todo é anterior às partes. Por isso mesmo, e na razão em que as engloba e constitui condição indispensável para que executem as funções que lhes são próprias, actualizando aquilo que a natureza lhes havia imprimido apenas como potência, a *polis* é prioritária relativamente a aldeias, famílias e pessoas. Noutro nível, contudo, a pessoa é prioritária relativamente à família, ambos o são perante a aldeia e todas o são igualmente em face da *polis*. São prioritárias no processo natural de associação, e a unidade inferior constitui etapa preliminar para a fundação da superior. De tal modo que, na argumentação do Estagirita, “a família é algo mais antigo e mais necessário do que a *polis*, e a procriação é uma característica mais comumente do que outras partilhada com os animais”¹¹⁶.

Apesar de se debruçar sobre a vida boa, na sua totalidade, e de apontar para a *autarkeia*, a auto-suficiência, com vista à produção de tempos livres, do

¹¹⁵ Definido precisamente em referência ao *logos* que possuem.

¹¹⁶ Aristóteles, *The Ethics of Aristotle. The Nicomachean Ethics*, ed. cit., [1162 a], p. 280.

lazer que permite a liberdade e que conduz à *eudemonia*, à condição de felicidade que torna a vida desejável, nada lhe faltando, o *telos* da *polis* não exige a negação daqueles que são próprios das várias comunidades que integra. Pelo contrário, assenta sobre eles, servindo-os subsidiariamente¹¹⁷. A condição social e política natural do homem materializa-se em vários estádios de integração, cada um dos quais responsável pela tarefa de satisfação de um determinado nível de necessidades naturais do homem. À *polis*, enquanto comunidade perfeita, cumpre o *telos* superior de garantia das condições adequadas para o desenvolvimento e a realização da vida ética. Mas este apenas representa o culminar da condição natural do homem, na razão em que lhe oferece o ambiente no qual é permitido a aldeias e a famílias exercerem as suas finalidades próprias e, no conjunto orgânico destes três grandes níveis associativos, à pessoa exprimir a sua individualidade e a sua essência mais profunda.

Na concepção do Estagirita, a natureza da *polis* funde-se na própria natureza humana, decorrendo das suas características mais íntimas. Conforme lembra Léon Robin, a condição social e política é natural no homem e cumpre-se na família, na aldeia e, por fim, na *polis* entendida como *koinonia* perfeita e autárquica em cujo contexto o homem encontra tudo aquilo de que necessita para o cumprimento da sua identidade, isto é, para a vida ética¹¹⁸. A *polis* representa, assim, o culminar de um processo natural de autoconstrução do homem através da sua inserção em contextos sociais produtores de cultura e de civilização cada vez mais amplos e mais potentes, começando pela família e pela aldeia. De tal modo que a materialização na *polis* da essência última do homem não é uma concessão artificial ou arbitrária.

¹¹⁷ Cf., nomeadamente, *Ibid.*, [a partir de 1097 b], pp. 74 e seguintes. Vejam-se igualmente os argumentos de Chantal Millon-Delsol, *op. cit.*, pp. 15-16 e de Stephen Everson, *op. cit.*, pp. 92-94.

¹¹⁸ Cf. Léon Robin, *Aristote*, New York, Arno Press, 1979, pp. 272-272.

Para além disso, o âmbito de actividades e o poder político que a caracterizam não incidem, à maneira da modernidade, sobre a integralidade da vida humana. O aforismo aristotélico que apresenta o homem como animal social e político, ou, mais precisamente, como animal de *polis*, não aponta para um poder totalitário que absorva todos os aspectos da vida humana, fazendo-os depender a todos da sua vontade. A *polis* não é soberana. A sua verdadeira essência situa-se na função que lhe é específica, de garante da boa ordem e da justiça em que cada um dos elementos constituintes possui a sua parte, as competências e o núcleo de actividades que lhe são devidos em face da sua própria condição ontológica. Em vez de dominar as entidades sociais que integra, à *polis* cumpre potenciar e garantir o seu livre desenvolvimento. Só assim é que se constitui como espaço de liberdade, de cultura e de civilização¹¹⁹.

O homem é um animal de *polis* não na medida em que se lhe encontre integralmente sujeito, devendo-lhe o seu próprio ser, mas na medida em que é apenas no seu contexto superior que consegue executar a sua identidade mais profunda. O paradigma aristotélico assenta sobre uma perspectiva jusnaturalista de base realista. É a partir do reconhecimento e da consagração da realidade ontológica do homem e das comunidades em que se integra e nas quais imprime significado à sua vida que o Estagirita desenvolve a sua filosofia política. Aristóteles não parte de uma construção racional, mas da própria realidade que se encontra imanente ao próprio ser do homem, da família, da aldeia e da *polis*. De tal modo que estas unidades não são algo construído artificialmente pela razão, mas realidades que se lhe impõem. E, tal como o seu ser se impõe à razão, também a sua estruturação político-arquitectural não pode ser definida artificialmente — seja por essa faculdade, seja por um eventual poder que sobre elas se imponha com majestade soberana. A natureza teleológica do ser¹²⁰

¹¹⁹ Veja-se, a este respeito a perspectiva que Walter Theimer apresenta na sua *História das ideias políticas*, Lisboa, Arcádia, 1970, pp. 38-40.

¹²⁰ Da pessoa, da família, da aldeia ou da *polis*.

inscreve-se no âmago do conjunto dos princípios responsáveis pela organização social e política do homem, reclamando para a pessoa, e para cada uma das comunidades em que se desenvolve e se afirma, o âmbito de actividades e o núcleo de poderes que lhe competem, a saber, aqueles que integram o seu *telos* e que correspondem à sua natureza, “constituindo a sua parte”¹²¹.

É a consagração da subsidiariedade e da autonomia como traves mestras do sistema aristotélico. Da subsidiariedade, simultaneamente, como instrumento de leitura e como fórmula de organização política e de legitimação da distribuição de poder na *polis*, entendida como comunidade global. A partir de uma leitura jusnaturalista da natureza humana¹²², é por recurso à técnica da subsidiariedade que se procede ao encadeamento político das entidades que integram o tecido social. E da autonomia na definição do âmbito material, das actividades e dos poderes de cada uma das pessoas e das comunidades que se constituem, definidos em correspondência íntima com a sua natureza e com as tarefas que são chamadas a executar.

De tal modo que, apesar de Aristóteles não utilizar o primeiro, e apenas raramente utilizar o segundo destes conceitos, a sua é uma filosofia política da subsidiariedade e da autonomia. A *polis* aristotélica emerge e constitui-se subsidiariamente no reconhecimento e na afirmação da autonomia das pessoas,

¹²¹ A expressão é de Chantal Millon-Delsol, *op. cit.*, p. 19. Trata-se, aliás, de um princípio que não é exclusivo de Aristóteles. Já Platão havia identificado a justiça com o posicionamento de cada um no local da grelha de organização social que melhor corresponda à sua natureza, sendo-lhe atribuído a parte e as funções que são mais adequadas à sua constituição e ao seu ser. Cf. Platão, *A República*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1987, especialmente o Livro I, [353 a - 354 c], pp. 49-52. E, posteriormente, Ulpiano irá descrever a justiça referindo-se à atribuição a cada um daquilo que é seu e que corresponde à sua natureza. Cf. a argumentação que Paulo Ferreira da Cunha apresenta na introdução que preparou para Aristóteles, *Obra jurídica*, Porto, RES-Editora, Ltda., s/d, especialmente nas pp. 44-48.

¹²² Uma leitura que aponta para a identificação e a consagração realistas das entidades sociais e políticas em que o homem se integra e nas quais cumpre a sua natureza mais íntima: a família, a aldeia e a *polis*.

das famílias e das aldeias que integra. As comunidades superiores emergem subsidiariamente para o cumprimento das inferiores que integram sem destruir. E, no vértice do sistema aristotélico, a *autarkeia* da *polis* não nega nem absorve a autonomia das aldeias, das famílias e das pessoas, serve-as a todas, garantindo e potenciando a sua individualidade e a sua autonomia, fornecendo-lhes tudo aquilo de que necessitam para alcançarem o seu *telos*, a vida ética, tudo aquilo que não forem capazes de assegurar por si sós, suprimindo assim subsidiariamente as lacunas que se apresentem.

São dois princípios basilares de uma matriz que, adaptada às exigências religiosas de então, surgirá a nortear toda a medievallidade e as suas construções políticas, tanto funcionais e sócio-profissionais, como territoriais e políticas.

4 — Autonomia: consolidação e desenvolvimento

4.1 - No mundo islâmico

Conforme se viu no primeiro capítulo, a Idade Média ficou marcada pela dispersão do poder em cascata à volta da vasta pluralidade de unidades territoriais e sócio-profissionais que, no seu conjunto, constituíam o intrincado tecido político-organizacional de então. No mundo islâmico, e a nível funcional, sobressai, desde logo, o regime de autonomia pessoal, cultural, sócio-religiosa e étnica amplamente empregue nos países muçulmanos, com particular relevo na Península Arábica, no Império Otomano e nos Principados do Norte de África.

Já durante a vida de Maomé se observa a recuperação do antigo sistema de *millet*¹²³ de liberdades garantidas pactualmente a comunidades civilizacionais individualizadas inseridas no contexto de uma civilização superior. O Islão assenta sobre a postulação de uma linha de continuidade no desenvolvimento religioso da humanidade. Na perspectiva islâmica as várias religiões monoteístas, e os seus expoentes máximos, Confúcio, Buda, Moisés, Cristo, constituem momentos de um mesmo fenómeno e inserem-se numa série contínua de manifestações de uma transcendência única. Maomé e o Islão, nestes termos, não constituem alternativas aos movimentos religiosos monoteístas precedentes, mas

¹²³ Veja-se a discussão apresentada no início deste capítulo, alínea 2.

os seus aperfeiçoamento e culminação. Entre o islamismo, por um lado, e o cristianismo e o judaísmo, por outro, em particular¹²⁴, as relações não são adversativas, uma vez que, para o Islão, os segundos constituem momentos preliminares do primeiro. Todos reconhecem uma mesma divindade, apesar de lhe atribuírem nomes diferentes. E aceitam para a regulamentação das suas vidas os mandamentos dessa mesma transcendência, tal como revelados aos homens pelos seus Profetas através da história¹²⁵. De tal modo que, nesta perspectiva, se postula a existência de uma afinidade natural entre o muçulmano, o cristão e o judeu, e, em geral, todos os crentes numa religião monoteísta enraizada num texto profético contendo os princípios divinos de regulamentação da vida humana.

Tanto assim é que o Islão adopta uma perspectiva universalista, assentando sobre um postulado de igualdade entre todos os homens, independentemente de raça, nacionalidade, ou estatuto social, económico ou cultural. A única clivagem legítima e relevante que admite entre os homens é a religiosa: aquela que identifica o posicionamento de uma pessoa perante Deus — todas as demais são perfeitamente secundárias e artificiais. A humanidade é perspectivada como sendo potencialmente una e igualitária. E, até que se venha a

¹²⁴ Apesar de que o comportamento das comunidades judaicas na Península Arábica para com Maomé as tenha relegado para uma posição mais desfavorecida. Vejam-se, por exemplo, os relatos das “traições” dos judeus de Medina, e as consequências que delas são habitualmente retiradas. E, para além disso, os muçulmanos consideram-se mais próximos dos cristãos do que dos judeus. As revelações de Cristo constituem um aperfeiçoamento relativamente àquelas apresentadas pelos Profetas anteriores. Do mesmo modo, o cristianismo é perspectivado como um aperfeiçoamento do judaísmo. Rejeitando Maomé e os seus ensinamentos, os cristãos recusam a verdade divina última; rejeitando as revelações de Cristo e de Maomé, os judeus recusam as duas últimas manifestações do divino. Por esta razão, os judeus encontram-se duplamente afastados da realidade mais pura do Deus único e verdadeiro e da verdadeira religião, enquanto apenas um patamar afasta os cristãos dessa mesma realidade.

¹²⁵ Abraão, Moisés, David, Cristo, são alguns dos principais Profetas que Deus enviou à terra para trazerem aos homens a sua lei. Maomé encerra o ciclo de Profetas. Por isso é que a sua é a revelação última; e o seu Livro Sagrado em que a compilou completa os Livros Sagrados anteriores, sem os negar, designadamente aqueles que constam do *Antigo* e do *Novo Testamento*.

alcançar o momento culminante e terminal da história em que toda a humanidade se encontrará imanada no culto do Deus único e verdadeiro, apenas admite uma clivagem essencial entre os homens, decorrente precisamente do papel que atribuem a Deus nas suas vidas.

Ora, a este respeito existem três respostas possíveis: rejeição, aceitação parcial e aceitação plena. O que corresponde à produção de três grandes tipos de homens. Desde logo aqueles que rejeitam Deus, negando a sua existência e substituindo os mandamentos divinos pela sua vontade discricionária. A seguir aqueles que aceitam Deus, integrando-se no seio de uma religião monoteísta e que aceitam a autoridade de um Livro Sagrado, mas que rejeitam a autoridade do Profeta e, assim, a manifestação divina mais perfeita. Finalmente existem aqueles que aceitam Deus na sua plenitude e Maomé como o seu Profeta último. Os primeiros são os infiéis; os segundos, as *Ahlulkitab*, as “gentes do Livro”, os cristãos e os judeus, por exemplo; e os terceiros são os fiéis, os muçulmanos.

Quando, até mesmo após serem convidados a acreditar e a reger as suas vidas pelos mandamentos divinos, os primeiros teimarem na sua heresia, com eles não haverá possibilidade de convívio. A sua rejeição de Deus retira-os do mundo civilizado e atira-os para a barbárie. Integram, deste modo, o *dar al-harb*, a casa da guerra, uma vez que, perante eles, a guerra é a única via de acção possível para o muçulmano.

Se bem que a *Umma*, a comunidade de Maomé, não seja propriamente uma teocracia, é a religião que determina a identidade da comunidade e os princípios políticos arquitecturais pelos quais se rege¹²⁶. No seu seio, portanto,

¹²⁶ No Islão, argumenta o Professor A.H. Siddiqi, “a soberania pertence a Deus [...] as leis promulgadas num Estado islâmico são feitas pelo povo, mas à luz dos fundamentos do *Corão*. Deste modo, num Estado islâmico, o povo goza de um poder legislativo parcial e restrito”. Para além do texto do *Corão*, a *Sunna*, os feitos do Profeta, e os *Hadith*, os seus dizeres, constituem as outras duas grandes fontes abalizadoras da vontade e da capacidade legislativa popular. Cf. A. H. Siddiqi, “Concept of State in Islam”, in Aa. Vv., *International Islamic Colloquium Papers*, Lahore, Punjab University Press, 1960. A citação é da p. 70.

não há lugar para os infiéis. E, uma vez que a construção do ideal universalista do islamismo aponta para a extensão da palavra e dos princípios de governo de Deus a toda a humanidade, não pode haver tréguas para com aqueles que o rejeitam e o combatem. A recusa de Deus exige a guerra. Todos aqueles que rejeitarem a *Umma* e os seus princípios políticos não podem ter lugar no *dar al-Islam*, na casa do Islão. E, fora do *dar al-Islam*, só existe o *dar al-harb*. Quem não se encontrar abrangido pela membrana integradora e protectora do Islão constitui uma ameaça e um obstáculo para a materialização da sua vocação. Por esta razão coloca-se num estado de guerra, não devendo esperar mais do que a oportunidade para ser conquistado e dizimado, ou reduzido à escravidão.

O mesmo já não acontece com as *Ahlulkitab*, as “gentes do Livro”. Apesar de não aceitarem o Islão, nem a mensagem mais perfeita de Deus apresentada pelo Profeta, as *Ahlulkitab* aceitam Deus e integram-o já nas suas vidas — se bem que de forma rudimentar e imperfeita. Nestes termos, não se encontram condenadas a integrar o *dar al-harb*. Pelo contrário, em circunstâncias muito concretas, podem desfrutar da segurança do *dar al-Islam*, sem minguar da sua identidade e das suas idiossincrasias.

Contra o pagamento de um imposto especial, as *Ahlulkitab*, isto é, todos aqueles que, no dizer de Radwan Al-Sayyed, se integravam na linha contínua “da religião monoteísta histórica”, podiam assinar um contrato político com as autoridades da *Umma*, nos termos do qual lhes era permitido organizar-se em *dhimma*, em comunidade diferenciada autónoma, reconhecida e protegida no seio do Islão¹²⁷. Através deste contrato de integração na *Umma*, as *Ahlulkitab* organizadas em *dhimmi* posicionavam-se dentro do *dar al-Islam*, escapando assim ao *dar al-harb* e às suas consequências funestas.

¹²⁷ Cf. Radwan Al-Sayyed, *The Concepts of Communities in Islam*, Tripoli, Risalat Al-Jihad, 1985. A citação é da p. 199.

Aos membros da *dhimma* era assegurada precisamente uma autonomia que espelhava e garantia a sua identidade diferenciada, a sua originalidade, as suas hierarquias confessionais e o seu modo de vida em geral. Liberdade de culto, estatuto pessoal próprio, isenção de serviço militar, subordinação inclusivamente jurídica de judeus e de cristãos ao grande Rabi de Istambul e ao Patriarca de Constantinopla: eis alguns dos exemplos mais marcantes do conteúdo material da autonomia dos *dhimmi*.

A raiz e o fundamento legitimador de tal condição de autonomia inscrevem-se no próprio núcleo fundamental das fontes do sistema jurídico islâmico: nos preceitos do *Corão*, nos *Sunna* e nos *Hadith*¹²⁸.

Pelo *Corão*, e pela sua doutrina, a partir do momento em que a superioridade do Islão se encontrasse devidamente reconhecida e salvaguardada, o simples facto de regerem as suas vidas pelos princípios mais ou menos aperfeiçoados ou completos da religião monoteísta e do Deus verdadeiro, como revelados aos homens pelos profetas e inscritos num Livro sagrado, fornecia às *Ahlulkitab* o direito à tolerância da sua religião “sem quaisquer humilhações”¹²⁹.

Ora, para o Islão a religião, *Deen*, possui um carácter extremamente amplo, penetrando em quase todos os aspectos da vida humana. Para além das matérias espiritual e de culto, propriamente ditas, o conceito de *Deen*, engloba

¹²⁸ Cf. A. H. Siddiqi, *op. cit.*, p. 70. Para uma discussão detalhada das fontes do direito no sistema político islâmico e dos papéis que o *Corão*, os *Sunna* e os *Hadith* nele desempenham, bem como para um tratamento exaustivo da organização política muçulmana e do regime de autonomia funcional de judeus e de cristãos ortodoxos organizados em *dhimma* no islamismo, veja-se Louis Gardet, *La cité musulmane. vie sociale et politique*, Paris, Vrin, 1976, especialmente a última alínea da segunda secção do Capítulo II, a última alínea da primeira secção e a quarta alínea da segunda secção do Capítulo III, e o anexo 2, pp. 57-68, 75-79, 87-89 e 344-349, respectivamente.

¹²⁹ Excepto, evidentemente aquelas que eram exigidas pela superioridade do Islão e que, por isso mesmo, não constituíam humilhações. Vejam-se, por exemplo, as regulamentações referentes à altura das casas dos *dhimmi*, da proximidade das suas igrejas e sinagogas das mesquitas, da produção de ruído proveniente do toque de sinos, da ostentação de cruzes, etc. Cf. Khalifa Abdul Hakim, “Islam’s Attitude Towards Other Faiths”, in Aa. Vv., *International Islamic Colloquium Papers*, *ed. cit.*, ou ainda Louis Gardet, *op. cit.*

ainda o sistema jurídico e todo o modo de vida de um povo, incluindo os seus hábitos e costumes e tudo aquilo que, implícita ou explicitamente, de forma consciente ou inconsciente, o individualiza, constituindo e exprimindo o seu modo de vida, a sua *Weltanschauung*¹³⁰.

Por outro lado, a primeira expressão material destes princípios, encontramos-la nos pactos de autonomia que o próprio Maomé assinou com os judeus de Medina e com os cristãos de Najran, reconhecendo-os e institucionalizando-os como comunidades civilizacionalmente individualizadas e comprometendo-se à sua protecção e defesa “contra todos os agressores”. Ao entrar em Medina e em Najran, o Profeta não procedeu à assimilação de tais comunidades, nem à sua dissolução no seio da comunidade islâmica. Pelo contrário, permitiu a sua constituição em *dhimmi*, reconhecendo as suas idiossincrasias e aceitando-as na *Umma*, e “garantindo a protecção das suas vidas, da sua propriedades, igrejas e cruzes”¹³¹.

Pelo convénio de autonomia, as *Ahlulkitab* organizadas em *dhimmi* passavam a “integrar a nação islâmica”¹³² e a desfrutar da protecção tutelada da *Umma*. Através dele beneficiavam das garantias de ordem e de segurança das suas vidas e das suas propriedades; da salvaguarda da sua identidade religiosa e económica e das suas peculiaridades económicas, alimentares e de vestuário; do direito de utilização do seu sistema jurídico privativo¹³³; e até mesmo das

¹³⁰ Cf. Khalifa Abdul Hakim, *op cit.*, pp. 189 e seguintes.

¹³¹ Na linguagem expressa do convénio de autonomia assinado pelo sucessor do Profeta, o Califa Omar, com os cristãos de Elia na sequência da ocupação da Palestina. Cf. *Ibid.*, p. 192.

¹³² Na expressão de Radwan Al-Sayyed, *op. cit.*, p. 186.

¹³³ Até mesmo no âmbito do sistema islâmico de tribunais. Desde o tempo do Profeta que os conflitos entre membros dos *dhimmi* podiam, por solicitação dos próprios, ser dirimidos nos termos e por referência ao direito que lhes era privativo. O próprio Profeta chegou a aplicar o direito de *dhimmi* cristãos e judaicos no julgamento de causas que lhe foram apresentadas. Cf. Khalifa Abdul Hakim, *op. cit.*, p. 190.

políticas de segurança social desenvolvidas para as franjas mais desfavorecidas da população muçulmana¹³⁴. Como contrapartida, e para além das exigências decorrentes da necessidade de respeito e de salvaguarda da superioridade do islamismo, era-lhes apenas exigido um imposto de *Jizyah* ou de *Jizya*¹³⁵, entendido como contrapartida pelos serviços de protecção e de solidariedade social que os muçulmanos lhes prestavam, perante a sua recusa do Islão e, por isso mesmo, a sua incapacidade e inaptidão para a participação no desempenho das tarefas políticas e de segurança da comunidade islâmica.

Ora, com o decorrer dos tempos, e conforme nota Louis Gardet, o princípio de base dos pactos de autonomia assinados pelo Profeta com os judeus de Medina e com os cristãos de Najran foi gradualmente adulterado, até à sua inversão plena. O estipulado original de que “nenhuma humilhação lhes será imposta” e a garantia de que “tão pouco se verificará qualquer limitação à livre prática do culto, foram gradualmente retirados dos pactos de autonomia de constituição de *dhimmi* que, em sua substituição, passaram a integrar um número crescente de cláusulas cerceadoras da liberdade de culto. De tal modo que, a partir do pacto de autonomia dito de Umar, passou a adoptar-se o princípio de que, para além do pagamento de *Jizyah*, os *dhimmi*, “permanecerão no nosso estado de humilhação”¹³⁶.

Certo é, contudo, que conforme Louis Gardet conclui, a condição de “humilhação” que veio a ser imposta aos *dhimmi*, em preterição da sua autonomia, constitui uma perversão dos princípios básicos do Islão tal como expressos nas suas fontes de direito fundamentais: o *Corão*, e o costume, como

¹³⁴ “As gentes do Livro [...escreve Radwan Al-Sayyed] estavam incluídas nos benefícios de *Zakat*, a partir do qual eram assegurados aos mais pobres os meios de vida necessários”. Cf. *op. cit.*, pp. 189-190.

¹³⁵ Para além da carga fiscal ordinária.

¹³⁶ Cf. Louis Gardet, *op. cit.*, pp. 344-349. As citações são das pp. 344-345 onde se apresentam excertos dos convénios de autonomia acima identificados.

manifesto e legitimado positivamente pelas actuações de Maomé, os *Sunna* e os *Hadith*¹³⁷.

Por outro lado, este sistema de autonomia civilizacional e religiosa foi amplamente utilizado no Império Otomano, particularmente a partir do século XV, com o estabelecimento do *millet* grego ortodoxo¹³⁸. E perdurou até à desintegração final do Império no período que antecedeu, e precipitou, a primeira das duas guerras mundiais que abalaram o século XX.

Muitas vezes, e dependendo do quadro temporal a que nos reportarmos, a autonomia de que os *millet* desfrutavam atingia níveis praticamente irrisórios e a distinção entre as suas autoridades autónomas e a administração otomana estava longe de ser clara. Todavia, na sua expressão mais característica, e à imagem dos *dhimmi* de outrora, os *millet* eram praticamente independentes no quadro do âmbito restrito da prática religiosa e civilizacional dos seus membros. Conforme explica Michael Hudson, uma comunidade religiosa organizada em *millet* era autónoma na conduta dos seus interesses espirituais e civis, designadamente em matéria de prática do culto e de administração dos templos, de casamento, de heranças, de regulamentação da propriedade, em geral, e de educação. Os *millet* detinham ainda o seu próprio sistema de tribunais, cabendo às autoridades imperiais executar as sentenças por eles exaradas. Cada *millet* possuía os seus órgãos autónomos de governo próprio, preenchidos pelos seus membros — sujeitos à aprovação do Sultão. E, para além disso, as principais autoridades do *millet* participavam directamente nos órgãos centrais de poder do Império. As autoridades dos *millet* localizados fora de Istambul integravam *ex officio* os

¹³⁷ Cf. *Ibid.*, p. 349 — para além da bibliografia identificada nas notas anteriores.

¹³⁸ Cf. Hurst Hannum e Richard B. Lillich, "The Concept of Autonomy in International Law", in Yoram Dinstein, ed., *Models of Autonomy*, Tel Aviv, Faculty of Law, New Brunswick, Transaction Books, 1981, particularmente pp. 246-247. Sobre esta temática, veja-se igualmente a bibliografia ali identificada.

respectivos concelhos administrativos provinciais. E os governantes dos principais *millet* do Império gozavam do direito de audiência com o Sultão¹³⁹.

Os *millet* otomanos desfrutavam de um tal grau de autonomia que, se bem que incidindo sobre um âmbito pessoal e funcional¹⁴⁰, com o tempo acabaram por se constituir numa espécie de sub-Estados, ou de Estados parciais, tolerados e protegidos no seio do Império. E, a partir do século passado, particularmente com o surgimento e o alastrar do nacionalismo no Ocidente, começaram a revestir-se igualmente de importantes conotações étnicas¹⁴¹.

¹³⁹ Cf. Michael C. Hudson, *Arab Politics, the Search for Legitimacy*, New Haven, Yale University Press, 1977, principalmente as pp. 57-60.

¹⁴⁰ E não territorial, ou étnico.

¹⁴¹ E é precisamente com a desintegração do Império Otomano, alimentada em boa parte pelo alastrar dos movimentos e das reivindicações nacionalistas provenientes da Europa, que, nos modernos Estados turco e árabes que o substituíram no Oriente, deixa de haver lugar para quaisquer outras autoridades e poderes que não os dos novos Estados, unitários, centralizados, soberanos, copiados do Ocidente. É então que, após largos séculos de vida, os *millet* desaparecem do espectro político muçulmano.

4.2 - No Ocidente cristão

Com o surgimento do Islão, assiste-se ao retomar dos princípios e da prática da autonomia no seu sentido original de conceito de relações internacionais e de instrumento norteador da integração, numa comunidade política única, de povos individualizados, se bem que irmanados pela partilha de um princípio civilizacional superior comum que possibilita a sua convivência. Não se trata, aqui, do desenvolvimento e da adopção do princípio de autonomia entendido como elemento nuclear de organização política da comunidade — tal como se havia visto já entre os gregos e na filosofia política aristotélica da *polis*.

É no Ocidente cristão, particularmente na recuperação e na cristianização da filosofia política aristotélica, que o conceito de autonomia reassumirá tal conteúdo conceptual, penetrando no seio da comunidade política e afirmando-se como um dos seus elementos estruturantes mais característicos. É o que se verifica no ideal medieval de Império Universal, da *respublica christiana*, particularmente no quadro da recuperação da filosofia política de Aristóteles.

Conforme se viu, a organização política medieval, o Estado medieval, por assim dizer, era entendido como uma comunidade, composta por uma vasta pluralidade de corporações disparez autónomas, cada uma com o seu direito próprio, expressão do poder político que a caracterizava. De tal modo que, enquanto unidade política de base do sistema medieval, o feudo era concedido precisamente para que o vassalo dispusesse dos meios e das condições adequadas

para conduzir a sua própria vida e para, sempre que necessário, contribuir para o esforço político e de segurança do seu senhor, integrando as suas forças. Ao senhor feudal não só era permitido como também se esperava que, no âmbito territorial e material do seu feudo, exercesse o poder político. A autonomia política das unidades do sistema feudal constituía condição prévia e necessária para o funcionamento subsidiário do sistema como um todo. E, por outro lado, o poder da unidade superior decorria directamente da sua capacidade de comando da lealdade das unidades inferiores que integrava e, bem assim, da respectiva capacidade de exercerem cabalmente as funções nucleares que lhes estavam cometidas de distribuição e garantia de justiça, de ordem e de segurança. O poder das unidades de nível superior não decorria da negação ou da absorção integral do ser e dos poderes das unidades inferiores que as compunham. Pelo contrário, assentava e decorria dos poderes de cada uma delas. A unidade de nível superior era tão poderosa quanto o fossem as unidades de nível inferior cuja lealdade fosse capaz de comandar.

Enquadrado numa dupla vocação universalizante e individualizante, o sistema político medieval resultou num emaranhado de comunidades políticas intermédias, tanto de base territorial, como de base funcional e sócio-profissional, posicionadas entre o indivíduo (e a família) e o Estado (e o Império), no topo. Por um lado, nunca desapareceu da mentalidade medieval a aspiração unitária e universalizante de construção de uma organização política universal que abarcasse toda a humanidade, nem a tentativa de a construir, fosse sob a liderança dos Papas, dos reis de França, ou do Sacro Império Romano. Por outro lado, essa mentalidade assentava solidamente sobre uma concepção fragmentada do poder político que, longe de estar concentrado nas mãos de uma entidade ou pessoa, se encontrava distribuído por uma vastíssima série de unidades autónomas cuja essência e poderes se impunham naturalmente, não podendo ser suprimidos nem diminuídos de forma arbitrária.

Além disso, a consagração do valor do indivíduo enquanto microcosmo que espelha o próprio divino e, portanto, da sua autonomia, dá ao sistema político medieval um aspecto tipicamente pluralista, associativista e organicista. Cada comunidade é perspectivada como possuindo um valor próprio, o que conduz necessariamente à sua autonomia enquanto unidade constitutiva da comunidade geral, do *Imperium* e do *sacerdotium*. Neste contexto, o sistema político medieval era um sistema de autonomias construídas com base em um associativismo orgânico e pluralista de base contratual, voluntária e consensual, sistema em cujo âmbito a cada uma das comunidades inferiores era garantida a sua esfera de jurisdição própria e ainda o direito de livre acção, sem constrangimentos externos ou de um superior. Eis, no dizer de Cary Nederman e Kate Forhan, a “moeda corrente da vida política da Idade Média”¹⁴².

No paradigma medieval, a sociedade é perspectivada como um todo. Não um todo simples, unitário e homogêneo, mas, à maneira aristotélica, como um todo composto por partes que são, cada uma delas também, um todo em si mesma. O ideal de unidade que a Idade Média postulava para a humanidade conhecia limites, prevalecendo apenas na razão e até ao ponto em que o *telos* do homem assim o exigia. Por isso não era absoluto nem exclusivo, mas, na caracterização de Otto von Gierke, surgia apenas subsidiariamente “como a abóbada de uma estrutura articulada organicamente”¹⁴³. Seja no *Imperium*, seja no *sacerdotium*, a comunidade universal é sempre perspectivada como um sistema múltiplo, diversificado e graduado de comunidades parciais e individualizadas. Na sua essência, cada uma delas constitui-se como um todo,

¹⁴² Cary J. Nederman e Kate L. Forhan, *Medieval Political Theory: A Reader. The Quest for the Body Politic. 1100-1400*, London, Routledge, 1993, p. 10.

¹⁴³ Cf. Otto von Gierke, *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

uma unidade em si mesma, reclamando, todavia, o seu entrosamento, a sua ligação com o todo superior de que faz parte.

Entre a entidade superior ou comunidade global, que espelha a unidade fundamental do género humano, e a unidade absoluta da pessoa individual, a Idade Média identifica uma série de unidades intermédias, designadamente a família, a aldeia, a cidade, a província e o reino. Por um lado, é a unidade superior que situa e fornece o âmbito material em que as unidades inferiores se realizam, e, por outro, e dialecticamente, são estas que, encadeadas entre si, a constituem. Cada uma delas se apresenta como um todo parcial, uma vez que detém uma finalidade própria e distinta daquela que é específica ao todo superior que integra, finalidade essa que corresponde à sua natureza ontológica, ao seu ser.

Cada pessoa, em virtude do seu destino eterno, possui no seu íntimo uma centelha do divino e uma vocação para a santidade, o que a coloca para além do alcance do mais alto poder do *Imperium*, e a torna indestrutível. Até mesmo a parcela mais pequena da hierarquia política medieval ostenta um valor privativo que lhe foi imprimido pela própria natureza — e não apenas enquanto parte do todo superior que integra. Tal como o *homo singularis*, também a *comunitas domestica*, o *vicus*, a *civitas* e o *regnum* existem por natureza. Cada um deles possui uma dignidade teleológica que lhe foi imprimida pelo próprio Deus, que utilizou a natureza como instrumento. Assim, a estruturação política do homem e das comunidades humanas não pode deixar de assentar numa leitura leal da natureza, dela decorrendo. A normatividade regulamentadora da integração da pluralidade de comunidades que, no seu conjunto orgânico, constituem a comunidade global, é fornecida pela própria natureza. Encontra-se para além do alcance do legislador positivo, cujas tarefa e competência não se estendem para além da identificação dessa mesma normatividade natural tal como Deus a institui na natureza, e da garantia do seu respeito integral. Nem as pessoas, nem

as comunidades intermédias em que se situam e que imprimem significado às suas vidas podem ser utilizadas pelas comunidades superiores como meros instrumentos; têm de ser perspectivados como constituindo um todo em si mesmas. E, na precisa razão em que constituem um todo em si mesmas e se encontram dotadas pela natureza de uma dignidade e de um *telos* privativo, a cada uma delas têm de ser asseguradas as condições, a autonomia, que lhe permitam executar a sua natureza, a sua identidade e as tarefas que delas decorrem. É este o grande princípio de definição do posicionamento da comunidade superior perante as comunidades inferiores que a integram. A actuação da comunidade superior é legítima na medida em que garante e propicia a natureza de cada uma das comunidades inferiores e as condições adequadas para o cumprimento autónomo da sua identidade e das funções que lhe são privativas.

“O pensamento político quando é genuinamente medieval [argumenta Gierke] parte do Todo, mas consagra um valor intrínseco a cada Todo Parcial até e incluindo o indivíduo [...]Vê o universo como um Todo articulado e cada Ser — os Seres-Por-Associação (comunidades) e os Seres Singulares — como, simultaneamente, Parte e Todo. Uma parte determinada pela causa final do Universo, e um Todo com uma causa final própria”¹⁴⁴. Nesta perspectiva, ao criar o todo universal, e cada uma das suas partes, Deus ordenou-o de forma harmoniosa, consignando teleologicamente a cada ser um lugar privativo no seu contexto. A natureza ostenta uma ordem e uma harmonia próprias instituídas por Deus, e, por serem divinas, são elas que devem guiar a ordenação política do homem. A realidade ontológica da natureza determina os princípios políticos necessários para o cumprimento da natureza social do homem. O ser determina o dever ser, identificando os seus traços mais característicos aos quais o direito positivo não poderá escapar, a produção positiva do direito por parte da

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 7

comunidade política tem por função definir e precisar com clareza universal e garantir com o poder coercivo de que ela dispõe. O governante que tiver a seu cargo uma comunidade política, *maxime* o Monarca responsável pela comunidade universal, não constitui, portanto, à maneira da modernidade, *lex animata*, não é *legibus soluti*. Precisamente na razão em que não é produtor mas intérprete e garante do direito.

O mundo é perspectivado como “um organismo animado por um Espírito, moldado por um Regime”¹⁴⁵. E, para além disso, os mesmos princípios que norteiam o mundo, enquanto comunidade global, integram a estrutura de cada uma das suas partes integrantes — desde o Império, no topo, até à pessoa individual, na base. Por isso é que, e na precisa razão em que constitui um todo em si mesma, cada entidade colectiva ou particular, constitui uma espécie de cópia do mundo, “é um *Microcosmus*, ou um *Minor Mundus* no qual o *Macrocosmus* se encontra espelhado. Isto aplica-se, na sua maior amplitude, a cada pessoa individual, mas é também o caso de cada comunidade humana e da sociedade em geral”¹⁴⁶. Por isso é que, detendo uma igual dignidade ontológica de base, cada pessoa e cada comunidade nas quais a sua natureza se cumpre, são merecedoras de igual atenção e cuidado no seu encadeamento social e político. Nenhum momento do processo de agregação, desde a organização de homem e mulher na constituição de uma família, de famílias em aldeias, destas em municípios, e de municípios em províncias e em reinos, até à constituição da comunidade global, a *respublica generis humani*, nenhum momento do processo de agregação social da humanidade é artificial ou arbitrário. Por isso também é que a união de homem e mulher em família obedece a princípios precisos, consubstanciados na regulamentação do matrimónio, cujas origens se prolongam até ao *Livro do Génesis*. E a teoria política responsável pela ordenação da

¹⁴⁵ Para continuar a citar o estudo imponente do Professor Otto von Gierke. *Ibid.*, p. 8.

¹⁴⁶ *Ibid.*, *loc. cit.*

respublica universalis, enquanto um compósito de famílias, de aldeias, de municípios, de províncias e de reinos, também ela não pode ser artificial nem arbitrária. Pelo contrário, deve espelhar a estrutura ontológica da natureza e, assim, “aceitar a organização do Universo instituída por Deus como protótipo dos primeiros princípios que governam a construção da comunidade humana”¹⁴⁷.

Tal como a humanidade no seu conjunto, também cada uma das colectividades naturais em que ela se organiza constitui uma unidade comparável a um corpo natural, um *corpus naturale et organicum*. Daí que a constituição bem ordenada indique e exija uma distribuição adequada do poder por entre todos — desde a pessoa até ao Império —, de modo a que todos detenham o poder, a autonomia, que lhes permita cumprir a sua natureza e executar as funções que lhes são privativas. E, para além disso, tal como a entidade política superior não nega mas decorre das entidades inferiores, tão pouco estas existem individual e separadamente — e muito menos em oposição umas às outras ou à primeira que a todas congrega. Pelo contrário, no exercício do poder em que a sua autonomia se materializa, para a execução das funções que naturalmente lhes estão cometidas, todas elas se deverão suplementar e apoiar mutuamente. De tal modo que a verdadeira unidade das comunidades superiores, longe de assentar sobre a sua desintegração e a dissolução, “reside na *cohaerentia* dos membros que as integram entre si e com a sua cabeça”¹⁴⁸.

A comunidade política bem ordenada consistirá, portanto, numa pluralidade de partes que se encaixam harmoniosamente umas nas outras, de acordo com a razão e com o direito natural. E a unidade da comunidade superior será perfeita quando se verificar uma *optima dispositio* das suas partes integrantes, e cada uma dispuser da autonomia adequada para o cumprimento perfeito das tarefas decorrentes do seu *telos* privativo. A comunidade perfeita é

¹⁴⁷ *Ibid.*, loc. cit.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 25.

aquela em que, no encadeamento das suas partes integrantes, se verifica um *perfecte facere operationes convenientes naturae suae*.

Tal como o ideal de saúde no corpo humano decorre do funcionamento autónomo, ordenado e integrado, de cada um dos seus membros, de acordo com a identidade e as funções que lhe são específicas, também o ideal de *tranquilitas* na comunidade política superior se verificará quando a cada uma das comunidades territoriais e sócio-profissionais que lhe estão na base for assegurada uma cabal autonomia para a execução das suas identidade e natureza próprias¹⁴⁹.

Trata-se de uma concepção de tal modo pujante que se prolonga por toda a Idade Média, ultrapassando-a e sobrevivendo ao ímpeto inicial da reforma política da modernidade e da instalação do Estado soberano. Ainda no barroco, no início do século XVII, vemos Johannes Althusius¹⁵⁰ captar e sistematizar na sua filosofia política este associativismo organicista de base natural, tipicamente

¹⁴⁹ Cf. o argumento do Professor von Gierke que temos vindo a seguir de perto, e a bibliografia por ele citada. Sobre este tema, veja-se ainda o nosso artigo "Guildas, corporações e democracia", in *Arquipélago. filosofia*, n.ºs 2-3, 1991-92, onde se poderá encontrar um tratamento aprofundado, sobretudo das guildas enquanto verdadeiras comunidades sócio-profissionais autónomas e da sua inserção na organização e nas estruturas políticas tipicamente medievais. Para um estudo mais pormenorizado desta temática veja-se ainda a bibliografia ali citada.

¹⁵⁰ Johannes Althusius, filósofo alemão da segunda metade do século XVI e inícios do século XVII. Da sua reflexão filosófica destacam-se as preocupações de natureza jurídica, social e política, de onde as suas grandes obras principais *Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata* e *Jurisprudentia romana*. O seu trabalho permaneceu em relativa obscuridade, até, no século passado, ser recuperado pelo Professor Otto von Gierke. Para além de uma tradução inglesa de excertos da *Politica* da responsabilidade de Carl Friedrich, publicada em 1932 pela Cambridge University Press com o título *Introduction to the Politica Methodice Digesta of Althusius*, existe tradução integral castelhana de Primitivo Mariño Gomez, com apresentação de Antonyo Truyol Y Serra, publicada em 1990, pelo Centro de Estudios Constitucionales, em Madrid. A filosofia política de Althusius é aqui tratada sobretudo a partir da tradução castelhana da *Politica*, e dos textos fundamentais de Otto von Gierke, *The Development of Political Theory*, New York, Howard Fertig, 1966; de Pierre Mesnard, *L'essor de la philosophie politique au XVI siècle*, Paris, Vrin, 1977, pp. 567-616; Antonio Truyol Y Serra, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado. 2. del Renacimiento a Kant*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 155-163; e J. H. Burns, ed., *The Cambridge History of Political Thought, 1450-1700*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 287-292.

medieval, na construção de um modelo de Estado alternativo àquele que se encontrava em plena gestação à sua volta no continente europeu¹⁵¹. Da constatação aristotélica da sociabilidade natural do homem, Althusius caminha para a construção do Estado enquanto comunidade política global, a partir de uma *consociatio symbiotica*, em complexidade crescente, primeiro de indivíduos e depois das comunidades em que estes se situam e inserem as suas vidas: famílias, municípios, cidades, províncias, regiões, Estados ...

A ideia mestra de Althusius é que a comunidade superior surge, por uma espécie de impulso da natureza humana, pelo efeito simbiótico da associação de pessoas individuais em comunidades de base, e destas em comunidades cada vez mais abrangentes. E, para além disso, explica-se e legitima-se teleologicamente pelos serviços e pelas condições de auto-realização que fornece a essas mesmas comunidades inferiores, *maxime* às famílias e às pessoas que lhe estão na base. Daí que tal comunidade superior não surja pela assimilação das comunidades inferiores, nem decorra de um mero acto de vontade, mais ou menos arbitrário, das pessoa que a integram. Pelo contrário, na perspectiva de Althusius, as comunidades emergem pela associação orgânica dos membros que as integram, em cumprimento das exigências e das características com que a própria natureza os particularizou. O cidadão não o é, pois, apenas enquanto indivíduo, mas sim enquanto parte do processo associativo simbiótico político, e nos múltiplos papéis que nele é chamado a desempenhar. Na caracterização de Pierre Mesnard, “não é como homem, mas como companheiro, que alguém se transforma em cidadão”¹⁵².

¹⁵¹ Não obstante tratar-se de um filósofo do barroco, o pensamento social e político de Althusius constitui, claramente, desenvolvimento e sistematização do pensamento e da realidade políticas medievais, nomeadamente a partir da aplicação das grandes matrizes sociais e políticas aristotélicas. Cf. Otto von Gierke, *op. cit.*

¹⁵² Cf. Pierre Mesnard, *op. cit.*, p. 586.

Nesta perspectiva, tal como a família resulta da associação simbiótica de homem e mulher, que se processa segundo um impulso e uma necessidade estritamente naturais, também as comunidades superiores, resultam da associação igualmente simbiótica e natural dos companheiros, dos vizinhos e das famílias. A província decorre da associação de municípios e de cidades; e o Estado, enquanto comunidade superior e última, é uma associação de cidades, províncias e regiões. Deste modo, os cidadãos, os membros do Estado, não são apenas as pessoas individualmente, mas também cada uma das comunidades naturais em que se constituem. Conforme Althusius exemplifica, “tão pouco se consideram partes de uma nave as tábuas, os pregos e os mastros, nem as pedras, vigas e cimento as partes de uma casa, mas as urbes, cidades amplas e províncias, tal como os membros da nave são a proa, a popa e a quilha, e partes essenciais da casa, o tecto, as paredes e as fundações ou solo”¹⁵³.

Para além do mais, Althusius adopta uma concepção da política entendida à maneira aristotélica como a disciplina responsável por este encadeamento simbiótico e teleológico de homens em comunidades de base, e destas em comunidades cada vez mais abrangentes, com vista à realização da vida ética e autárquica¹⁵⁴. De tal modo que “a consociação pública consiste em muitas consociações privadas que se reúnem para se darem um *politeuma*”. A comunidade superior resulta da reunião de comunidades inferiores; uma reunião que é exigida pelas características da natureza humana, e que, portanto, não é artificial nem arbitrária; e uma reunião que é produtora de direito. De tal modo que o direito não é entendido à maneira da modernidade, como outorga ou concessão voluntária e discricionária da comunidade superior para com as comunidades inferiores e as pessoas que integra. Pelo contrário, é perspectivado como assentando nas razões que ditaram a constituição da comunidade superior.

¹⁵³ Juan Altusio, *Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 117.

¹⁵⁴ Cf. *Ibid.*, p. 5 e seguintes.

De tal modo que mais não é do que o conjunto de elos que cimentam a união dos vários membros da comunidade e a normatividade por eles desenvolvida para a regulamentação da actividade ética comum de busca da vida boa. *Politeuma* exprime, pois, o direito de cidadania, isto é, “o direito dos cidadãos de uma mesma comunidade utilizarem, gozarem do útil e do necessário que foi constituído para uso do consórcio e das suas vidas”¹⁵⁵. De tal modo que é precisamente o *politeuma*, o direito simbiótico, que demarca uma comunidade política de um mero conjunto abstracto de pessoas individuais ou colectivas¹⁵⁶.

Trata-se, aqui, da consagração de um associativismo orgânico *integral* em que as comunidades mais complexas são construídas tendo como membros precisamente as comunidades que lhe são imediatamente anteriores, e os órgãos de poder das segundas participam das primeiras, integrando os seus órgãos de poder. Isto num processo que tem o seu início na constituição da família e que culmina na construção daquilo a que Althusius chama “comunidade simbiótica integral”: o Estado, o qual é então entendido não como um mero aglomerado de indivíduos entendidos racional e atomisticamente, e todos perfeitamente idênticos entre si porque todos igual e integralmente dependentes da vontade soberana que os acolhe e lhes dá vida, mas como um conjunto harmonioso e orgânico de “cidades, províncias e regiões várias que consentem entre si em formar um só corpo pela união, conjugação e comunhão mútuas”¹⁵⁷.

A constituição do Estado não é artificial, mas orgânica e natural. Apenas podem integrar um mesmo Estado aquelas entidades em que se verificar, de facto, uma comunhão mútua de características, de interesses e de necessidades, que possibilite e viabilize a sua reunião numa comunidade superior nova. Essa

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 42.

¹⁵⁶ De uma “turba, ajuntamento, multidão, congregação, povo, gente”. Cf. *Ibid.*, p. 41.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 117.

reunião, por um lado, constitui um acto de vontade dos elementos que a produzem. Mas, por outro, é uma exigência da própria natureza. Desde logo porque a comunidade superior é instituída para o serviço das comunidades inferiores que a constituem e para o desempenho daquelas tarefas que estas últimas não são capazes de assegurar pelos seus próprios meios, apesar de serem essenciais para a vida autárquica e para a execução plena da natureza humana. E, para além disso, porque a fundação da comunidade superior passa pela adopção de um sistema de direito para a regulamentação da convivência comum e das tarefas que a nova comunidade superior criada é chamada a desempenhar. O vínculo, o elo social que aglutina os elementos constituintes numa comunidade reclama a existência de uma harmonia natural prévia e de uma comunhão, de facto, de características, de interesses e de mundividências que permita a “comunhão de bens” e de “obras”, de “ajuda”, de “conselho” e de adopção de um “direito comum”. Na caracterização de Althusius, “o vínculo deste corpo e consociação é o consentimento e a fé dada e aceite pelos membros da república, isto é, a promessa tácita ou expressa de comungar bens e obras mutuamente, [prestar] ajuda, conselho e [possuir] os mesmos direitos comuns, conforme o exija a utilidade e a necessidade”¹⁵⁸.

¹⁵⁸ *Ibid.* pp. 117-118. Para além disso, e ao contrário do que, por vezes, se afirma, Althusius não é um precursor dos modernos sistemas federalistas. Vejam-se, a título de exemplo, as propostas de interpretação da teoria althusiana do pacto entendida, à maneira moderna, como teoria de contrato social de cariz estritamente artificial e voluntário, atomista e racional, e que lêem nela uma precursora dos sistemas federalistas. Vejam-se, por todas, as interpretações do Professor Truyol Y Serra, quer na introdução que preparou para a tradução castelhana da *Política*, quer na sua *Historia de la filosofía del derecho y del Estado. 2. del renacimiento a Kant*, ed. cit., e do Professor Howell B. Lloyd, no ensaio “Constitutionalism”, que preparou para J. H. Burns, ed., *The Cambridge History of Political Thought, 1470-1700*, ed. cit. O pacto que Althusius situa na raiz da fundação das várias comunidades políticas, se bem que constitua um acto da vontade dos homens, decorre de uma exigência da natureza humana. Aproxima-se, assim, mais da filosofia política aristotélica, que aponta para a associação progressiva, primeiro de homem e mulher em família, de seguida de famílias em aldeias, e, por fim, destas na *polis*, do que das modernas filosofias de contrato social, caso de Hobbes, por exemplo, no âmbito da qual o contrato é entendido como um acto estritamente racional de indivíduos entendidos atomística e mecanicamente.

Ora, à organização territorial do Estado integral em *politeuma*, corresponde uma organização política em *polissinodia*: uma superposição de órgãos de governo, legislativo, executivo e judicial, onde a cada nível político-organizacional corresponde um conjunto de órgãos que lhe são próprios. E a autonomia de cada um destes corpos que integram o Estado passa ainda, simultaneamente, pela sua capacidade de autogoverno — total ao nível das suas competências próprias — e pela participação dos seus órgãos nos do nível imediatamente superior¹⁵⁹. Por um lado, a capacidade de autogoverno de cada um dos níveis de organização territorial do poder que integram o Estado é de tal ordem que Pierre Mesnard chega mesmo a falar de “co-soberania” para a descrever¹⁶⁰. Por outro lado, como é a esfera de “interesses e de necessidades” comuns das entidades inferiores que constitui a esfera de interesses próprios da comunidade superior, a organização do Estado integral em *politeuma* passa também pela consagração de que, por serem comuns às entidades inferiores, tais interesses e necessidades apenas poderão ser legitimamente tratados com a participação efectiva dos órgãos de poder daquelas comunidades inferiores que eram detentoras, em primeiro lugar, desses mesmos interesses e dessas mesmas necessidades.

O poder político explica-se e legitima-se subsidiariamente. A sua origem situa-se no povo, e naquelas comunidades em que se organiza livremente para o seu serviço e para o cumprimento da sua natureza. “Pois o povo [esclarece Althusius], em primeiro lugar uniu-se num certo corpo com umas leis determinadas, criou o direito necessário e útil para esta consociação e para a sua administração confiou aquilo que ele próprio não foi capaz de desempenhar,

¹⁵⁹ Cf. a análise de Pierre Mesnard, *op. cit.*, pp. 605 e seguintes.

¹⁶⁰ Cf. *Ibid.*, p. 593.

confiou a ministros e a reitores por ele eleitos, transferindo para eles a autoridade e o poder necessários para a sua realização”¹⁶¹.

A legitimidade dos órgãos de poder das comunidades de nível superior decorre do consentimento e das necessidades manifestadas pelas comunidades de nível inferior que a constituem¹⁶². De tal modo que o direito de soberania, de *majestas*, é ao povo, ou, melhor, “aos membros consociados do reino” que pertence¹⁶³. Nos próprios termos do pacto de consociação, é o corpo consociado das múltiplas comunidades de base que integram o Estado que detém o poder político, inclusivamente de eleger, e, se for caso disso, de depor, os governantes das comunidades superiores, incluindo o supremo magistrado do Estado. Por um lado, são os corpos do Estado, os “membros consociados do reino”, na expressão de Althusius, que detém o poder para estabelecer “este direito supremo de jurisdição universal [...] de soberania (*majestas*)”, que “não reconhece outro superior, igual ou companheiro”, e para se obrigarem a ele¹⁶⁴. E, por outro, o poder dos órgãos da comunidade de nível superior é exercido sem minguia do poder, da autonomia, das comunidades inferiores. Desde logo na medida em que o primeiro decorre dos segundos, e o seu exercício está sujeito ao respectivo escrutínio e controlo. E, em segundo lugar, na razão em que incide sobre um âmbito perfeitamente delimitado: a saber, aquele âmbito de actividades que ultrapassa o interesse e as capacidades privativas das comunidades de base, individualmente, alastrando-se e exigindo a intervenção conjunta de todos os consociados. “Este poder do rei e direito universal [esclarece Althusius] é sobre todos e cada um dos membros do reino ou consociação universal, sobre assuntos,

¹⁶¹ Althusius, *op. cit.*, pp. 194-195.

¹⁶² Cf. *Ibid.*, p.233.

¹⁶³ Cf. *Ibid.*, p. 120-121.

¹⁶⁴ *Ibid.* As citações são das pp. 121 e 120.

causas e bens que dizem respeito a todas as províncias do reino ou a todo o reino”¹⁶⁵.

Ao invés do preconizado pelos contratualistas sociais, *e. g.* Hobbes, Rousseau, na construção das comunidades políticas superiores, não se dá uma alienação total e absoluta dos direitos naturais dos elementos que as integram: os indivíduos e as comunidades de base. Em rigor mesmo, na construção da pluralidade de comunidades no contexto das quais a vida humana se desenrola, não há qualquer alienação. Na constituição das comunidades superiores há, tão só, um colocar em comum de algumas das matérias que, por direito natural, pertencem aos indivíduos ou às comunidades inferiores constituintes. É perante a constatação dupla de que a salvaguarda de alguns dos seus direitos naturais ultrapassa seja, as suas capacidades individuais¹⁶⁶, seja a esfera do seu interesse privativo¹⁶⁷, que determinados indivíduos e comunidades de base se reúnem numa comunidade superior potenciadora da sua cooperação. Não se trata, contudo, de uma reunião artificial ou arbitrária. A associação é um acto de liberdade, mas também um acto de necessidade ditado pela própria natureza humana.

É precisamente por deterem necessidades e matérias que são do seu interesse comum que vários indivíduos e comunidades de base se associam em comunidade simbiótica. Fazem-no por um impulso da natureza para, em conjunto, e reunidos numa só comunidade que a todos congrega, melhor delas poderem tratar e, deste modo, melhor poderem assegurar aos cidadãos as condições que lhes permitam a realização mais plena da sua natureza. Todas aquelas matérias que os indivíduos e as comunidades de base forem capazes de

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 228.

¹⁶⁶ Reclamando recursos que, individualmente não possuem.

¹⁶⁷ Estendendo-se a vários indivíduos e comunidades e criando assim uma intrincada teia que a todos reúne e na qual as actuações de um deles afecta e é afectada pelas actuações dos outros.

assegurar cabalmente pelos seus próprios meios, e sem prejuízo dos demais, retêm-nas para si. Todas elas subsistem como direitos e matérias separadas e da sua competência.

É a apresentação, se bem que de modo ainda algo embrionário, do princípio da subsidiariedade como instrumento de direito natural de organização e de distribuição de competências por entre os vários níveis de organização política do Estado integral. É assim que o Estado enquanto *consociatio symbiotica* integral é, simultaneamente, unitário e plural, individualizante e universalizante. O funcionamento do seu carácter orgânico assenta sobre a proclamação clara da soberania popular, ou dos corpos que o integram, e sobre a interpenetração dinâmica, em linha ascendente, e a cooperação estreita das suas partes integrantes: as cidades, as províncias e as regiões¹⁶⁸.

As sucessivas comunidades simbióticas organizar-se-ão, pois, em *poliarquia* democrática. A autonomia natural de cada uma delas passa exactamente pela afirmação e pela defesa dos seus interesses e dos seus direitos inalienáveis enquanto unidades corporativas orgânicas e sujeitos de direito público, até mesmo em relação ao Estado simbiótico integral de que são membros. De tal modo que, em feição tipicamente medieval, Althusius insiste que, no âmbito de cada uma das comunidades orgânicas que integram o Estado, as suas autoridades especiais possuem “a mesma potestade e direito que o supremo magistrado possui em todo o reino”¹⁶⁹.

Para além disso, os municípios e os colégios sócio-profissionais estão, em relação às regiões, províncias e cidades, precisamente na mesma situação que estas relativamente ao Estado simbiótico integral. E, na base de todo o sistema althusiano, encontram-se os cidadãos. Não enquanto indivíduos desenraizados,

¹⁶⁸ Para além dos textos de Althusius acima citados, veja-se Otto von Gierke, *op. cit.*, particularmente o capítulo 2.

¹⁶⁹ Althusius, *op. cit.*, p. 223.

entendidos atomística e racionalmente, mas como cônjuges, companheiros e munícipes. E é precisamente para o serviço destes cidadãos cônjuges, companheiros e munícipes, e a partir deles, que todas as construções políticas se erigem — daí o carácter próprio da subsidiariedade enquanto mecanismo de aglutinação e de estruturação política, e de legitimação da distribuição de competências por entre as várias unidades orgânicas que integram o Estado.

É, pois, deste modo que os conceitos de autonomia e de subsidiariedade se consolidam no domínio da Filosofia Social e Política, afirmando-se como instrumentos de ordenação política da sociedade e de estruturação do Estado. Nas suas características fundamentais, continuamos a encontrar dois grandes princípios basilares. Primeiramente o reconhecimento da diversidade e do pluralismo na construção das sucessivas comunidades sociais e políticas em que os homens se organizam. E, em segundo lugar, a constatação de que a unidade do Estado, enquanto comunidade política superior, passa, não pela sua organização política unitarista e uniformizante mas, antes, precisamente pelo reconhecimento das múltiplas comunidades intermédias em cascata que o compõem. Por isso é que estas comunidades, longe de integrarem uma pretensa utopia desgarrada da realidade, se inserem numa perspectiva realista em cujo quadro se pretende que, longe de a ignorar, a organização política da comunidade espelhe a complexidade real dos corpos sociais que lhe estão na base.

Neste contexto, o Estado é entendido, portanto, não como uma comunidade de cidadãos considerados atomística e racionalmente, mas como uma *comunidade de comunidades* em cujo contexto, e partindo do cidadão companheiro de outros cidadãos, se afirmam, se reconhecem e se consagram todas as demais comunidades menores em que, naturalmente, estes se integram: as família, os municípios, as associações sócio-profissionais, recreativas, religiosas, etc., as cidades, as províncias e as regiões. Além disso, tal como ao cidadão individual se reconhece e se afirma a dignidade própria decorrente da sua

condição de pessoa, e, por isso mesmo também a sua autonomia, a cada uma destas comunidades intermédias se reconhece igualmente a dignidade própria decorrente das funções sociais que a cada uma delas estão consignadas, também a sua autonomia: é a grande imagem de Althusius do Estado simbiótico integral organizado em *polissinodia*.

A autonomia refere-se, então, à condição interna de autogoverno de cada uma das comunidades menores e à condição externa destas de integração numa comunidade política superior. E, ao mesmo tempo, qualifica igualmente os respectivos modelos de inter-relacionamentos — tanto os inter-relacionamentos de tais comunidades menores entre si, como os inter-relacionamentos de cada uma delas com a comunidade superior que integram. “A primeira intuição do conceito de autonomia”, escreve Francesco Calasso, é de que se trata de “um princípio de vida”¹⁷⁰ característico do pluralismo político e institucional. É característica de um regime político em que surge em face e como instrumento de integração do *ius proprium*, da identidade natural teleológica e do regime social e político específico das comunidades menores, no *ius commune* da comunidade superior. Além disso, a autonomia de uma comunidade inferior não se opõe à das comunidades superiores em que se integra. Nem à *soberania*, que é, tão só, entendida como o último nível de autonomia: aquela autonomia que é predicada da comunidade global. O próprio Francesco Calasso lembra que, enquanto princípio de leitura e de definição da “realidade política”, a autonomia aponta para “o princípio da equiparação dos poderes do *rex* nos confins do seu reino próprio com os do *imperator* sobre o orbe: princípio que é logo fixado no breve dizer da fórmula: *rex in regno suo est imperator*”¹⁷¹.

¹⁷⁰ Cf. Francesco Calasso, *op cit.*, pp. 351-352.

¹⁷¹ *Ibid.*, *loc. cit.* Cf. ainda Otto von Gierke, *The Development of Political Theory*, *ed. cit.* e a respectiva caracterização da autonomia como assentando sobre a relação entre a *lex propria* de cada uma das comunidades menores que, no seu conjunto, constituem a comunidade superior, e a *lex communis* que caracteriza o todo comunitário integral.

Nos termos desta fórmula política, justamente celebrizada na caracterização do sistema político medieval, a autonomia é conceito que descreve, pois, os diversos níveis de *iurisdictio* dentro da comunidade política global: desde o nível mínimo exercido pelo proprietário dentro dos limites do seu próprio *fundus*, até ao nível máximo exercido pelo *imperator in mundo*¹⁷². Ora, tal como as comunidades menores se inserem e constituem parte integrante das comunidades superiores, também os seus ordenamentos político e jurídico — a sua autonomia — pressupõem os ordenamentos superiores, neles se enquadrando. Em causa está, portanto, uma perspectiva fundamentalmente relacional das instituições e do poder político, na qual as diferenças de autoridade entre os diversos níveis de poder são mais quantitativas e relacionais do que qualitativas ou absolutas.

Se, por *soberania*, entendermos poder último e autoridade suprema na comunidade política, *summa potestas*¹⁷³, torna-se então claro que, no contexto da organização política autonómica, tal conceito não tem aplicação nas comunidades superiores, mas, e tão só, na comunidade global. A *soberania* descreve, então, a condição política do conjunto orgânico de todas as comunidades de diversos níveis que compõem a comunidade global, e, eventualmente, o seu posicionamento perante o exterior, isto é perante aquelas entidades que não se encontram nela integradas. Ao nível da organização política interna da comunidade global em comunidades autónomas, a teoria política medieval era perfeitamente clara. Ao qualificar as cidades italianas, que se encontravam obviamente no seio do Império, como *civitas quae superiorem non recognoscit*, Bartolous, por exemplo, não se estava a inserir num contexto de soberania, mas

¹⁷² Cf. Francesco Calasso, *op. cit.*, pp. 353-354.

¹⁷³ Para um tratamento aprofundado do conceito de soberania e dos papéis que é chamado a desempenhar no Estado moderno, veja-se o Capítulo I, *supra*, e a bibliografia ali identificada.

de integração e de autonomia¹⁷⁴. É que a cidade livre não reconhece outro superior, para além do consentimento dos seus membros e dentro dos limites dos seus domínios privativos, em cujo contexto a sua autoridade possui uma força e uma legitimidade igual aquela que caracteriza a autoridade do Imperador no contexto do âmbito e das matérias propriamente imperiais. Uma e outra são *pares potentiae*.

Não há, pois, lugar para uma subordinação radical, política ou normativa, das várias comunidades intermédias posicionadas entre o indivíduo e a comunidade superior. Antes, a estruturação da comunidade global parte do princípio da associação livre e voluntária dos homens em *populi* (municípios, colégios, províncias, regiões, estados, etc.), por razões ditadas pela própria natureza humana. Para além disso, tem por objectivo o reconhecimento e a consagração do direito de cada um destes *populi* à autonomia, razão pela qual, para a legitimação do seu poder, apela para a própria natureza humana e para o consentimento dos membros da comunidade a que se reporta, já que “o consentimento [...] remove a necessidade de autorização de um superior”¹⁷⁵.

Trata-se, pois, da estruturação das comunidades políticas em que, naturalmente, os homens se integram, a partir da base. O ponto original de todo o processo é, portanto, a afirmação da autonomia, do direito de autogoverno, das entidades de nucleares, começando pelas pessoas individuais. É pela via da subsidiariedade e do associativismo livre e orgânico que homem e mulher se reúnem naquela que é a expressão primeira da natureza mais autêntica do homem e a célula capital de todo o processo social: a família. E é pela mesma via que surgem os colégios sócio-profissionais, que as famílias se integram em

¹⁷⁴ Para um estudo sinóptico da filosofia política de Bartlous e de Baldus de Ubaldis, veja-se Joseph Canning, *The Political Thought of Baldus of Ubaldis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

¹⁷⁵ Cf. Baldus de Ubaldis, citado por Joseph Canning, *op. cit.*, p. 100.

municípios e estes em cidades, das quais posteriormente emergem as províncias, os reinos e, no momento terminal, o Império.

Para além disso, apesar de não utilizar expressamente qualquer um dos conceitos em causa, na perspectiva de Ubaldis, tipicamente medieval, a organização política do homem assenta sobre o princípio da autonomia das unidades de base e constrói-se gradual e subsidiariamente. A comunidade superior emerge para o exercício de uma função estritamente subsidiária. É na pessoa, na sua dignidade e natureza próprias e para o seu serviço que se situa toda a razão de ser da organização do homem em comunidades políticas de complexidade crescente. “Quando um povo se governa bem”, escreve Ubaldis, “o seu superior não se pode intrometer, porque as leis positivas não foram feitas para aqueles que vivem vidas boas, mas para os que se desencaminharam; pois se agirem naturalmente como a lei exige [a lei da natureza, obviamente], então constituirão a sua própria lei. E aqueles que gozam de boa saúde não necessitam de medicamentos do exterior”¹⁷⁶.

Deste modo, a autonomia e a subsidiariedade afirmam-se como princípios de estruturação das comunidades políticas, *maxime* da comunidade global num complexo de comunidades menores territoriais e sócio-profissionais que se desenvolvem em cascata à volta e para o serviço da pessoa. Constituem assim mecanismos de integração política, não só de indivíduos como também de comunidades. E, para além disso, apontam para a identidade e os interesses próprios de cada um destes núcleos políticos (desde o homem e a mulher reunidos matrimonialmente em família e o cidadão companheiro e parceiro de outros cidadãos, até à comunidade global) garantindo-os pela via do

¹⁷⁶ Baldus de Ubaldis, *Codex iustinianus*, 4.6.3, (fólio 220v.), *apud* Joseph Canning, *op. cit.*, p. 106. A ideia que aqui se encontra expressa com toda a clareza é que a autonomia constitui um direito daqueles que, por si só, são capazes de cumprir a sua natureza e o seu *telos*, e se governam bem, apenas admitindo interferências do exterior pela via da subsidiariedade, isto é, para a suplência de eventuais lacunas ou como correcção ou ajuda da pessoa ou da comunidade inferior que, pelos seus próprios meios, não for capaz de se governar bem.

reconhecimento de um domínio de actuação privativo de cada um deles, de competências que lhes são próprias e pela institucionalização de instrumentos de colaboração e de participação das entidades de nível inferior nos processos de decisão das entidades de nível superior que integram¹⁷⁷.

Na Idade Média, a autonomia assenta raízes como norma de integração, e, por isso mesmo, de construção comunitária, passando a constituir técnica de organização política de pessoas e de comunidades integradas e solidárias — não de estrangeiros ou de comunidades profundamente divididas. Por outro lado, partindo da dignidade própria da pessoa, será com referência ao princípio de subsidiariedade que, na tradição da doutrina social da Igreja, se irá simultaneamente delimitar o conteúdo próprio — *a parte que é própria*, para utilizar a linguagem antiga — de cada uma das entidades políticas que compõem a Comunidade política superior, e ainda estabelecer a regra de conflito de leis que permitirá resolver eventuais choques políticos ou normativos.

¹⁷⁷ E é, para além do mais, neste contexto que surge o *princípio de subsidiariedade*, no âmbito da doutrina social da Igreja, precisamente como padrão de identificação do núcleo de competências próprio de cada uma das unidades políticas que se constituem, e, daí, como instrumento de aferição e de definição da autonomia de cada uma delas.

5- Autonomia e subsidiariedade

O princípio de subsidiariedade constitui o corolário e o complemento natural do princípio de autonomia. Como tal, e como se viu, encontra-se profundamente enraizado no pensamento político ocidental. Segundo Javier de Burgos “remonta às origens do pensamento cristão”¹⁷⁸. Tendo como ponto de partida a garantia da dignidade própria da pessoa, constitui elemento de definição do posicionamento e de caracterização dos interrelacionamentos dos indivíduos e dos grupos sociais que se constituem (dos corpos intermédios posicionados entre o cidadão individual e a comunidade política global, o Estado), identificando as competências de cada um deles, “segundo a sua natureza”¹⁷⁹ — isto é, fazendo corresponder à pessoa e a cada um dos corpos intermédios aquelas competências adequadas para o cumprimento da sua natureza ontológica. Assume-se, portanto,

¹⁷⁸ Cf. Javier de Burgos, “El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Europeas”, in Javier de Burgos, coord., *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993, p. 519. Segundo o Prof. Cabral de Moncada, terá sido o próprio filho de Deus o primeiro a evocar o princípio de subsidiariedade quando disse aos homens para darem “a César o que é de César e a Deus o que é de Deus”. Com esta afirmação, Cristo identifica duas esferas distintas, cada uma com o seu *telos* próprio: a das coisas de Deus e a das coisas de César. Por isso cada uma delas deve possuir um núcleo de competências adequado para o cumprimento da sua finalidade privativa, mas sem reivindicar para si um monopólio sobre todo o poder. Cf. L. Cabral de Moncada, *Filosofia do Direito e do Estado*, vol. 1, ed. cit., p. 54.

¹⁷⁹ María Teresa Morán Calero, “El principio de subsidiariedad y la doctrina pontificia”, in Aa. Vv., *El principio de subsidiariedad. actas de la XIX reunión de amigos de la Ciudad Católica, Alcobendas, Madrid, 6, 7 y 8 de Outubro de 1980*, Madrid, Speiro, 1982, p. 172.

como um verdadeiro princípio de direito natural que, na formulação de Vallet de Goytisolo, “cimenta as suas raízes na própria natureza do homem e se encadeia na ordem natural das coisas”¹⁸⁰.

Contudo, é apenas no século passado e no quadro do desenvolvimento da doutrina social da Igreja Católica que, a partir do paradigma político aristotélico e das transformações que lhe foram introduzidas particularmente por São Tomás de Aquino, que se assiste ao seu surgimento positivo e à fixação do seu significado. É na filosofia política do Doutor Angélico que assenta a doutrina social católica, e é a partir dela que a Igreja apresenta o princípio de subsidiariedade para a correcta organização da convivência social do homem. Já na Encíclica *Aeterni Patris*, o Papa Leão XIII, havia recomendado São Tomás de Aquino, pelo carácter da sua filosofia: “universal, de todos os tempos, e a mais sã, robusta, segura e conforme a fé”¹⁸¹. E, na Encíclica *Studiorum Ducem*, publicada em 1923, por ocasião do sexto centenário da canonização de São Tomás, e resumindo o sentimento generalizado da Igreja Católica para com o Doutor Angélico e Patrono de Todas as Escolas, o Papa Pio XI não hesita em declarar: “assim como nos tempos de suma escassez se disse aos egípcios: ide a José, que tinha o depósito de trigo, assim também nos tempos de agora, em que há tanta penúria de doutrina sã, nós dizemos a todos os que têm fome de verdade: *ite ad Thomam*, que a possui em abundância e a sabe adaptar a todas as necessidades e a todos os paladares”¹⁸².

¹⁸⁰ Juan Vallet de Goytisolo, “La libertad y el principio de subsidiariedad”, in *Anuario de la facultad de ciencias jurídicas y políticas*, Universidad de los Andes, Mérida-Venezuela, 1981-1982, p. 15.

¹⁸¹ Citado por Frei Santiago Ramirez na introdução geral que preparou para a edição castelhana da *Suma*. Cf. Santiago Ramirez, “Introducción general”, in Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica*, tomo I, Madrid, Editorial Católica, 1947, p. 116.

¹⁸² Cf. *Ibid.*, p. 162. Em sentido idêntico veja-se igualmente como J. Ferreira Fontes sublinha a importância e a actualidade da filosofia tomista afirmando que nela se encontram as grandes linhas mestras das soluções para a crise contemporânea. Cf. a sua obra *São Tomás e a crise contemporânea*, Porto, Edições do A.L., 1936, particularmente as pp. 10 e seguintes.

5.1 — A matriz tomista

O ponto de partida da filosofia política de São Tomás é a concepção aristotélica¹⁸³, tantas vezes repetida, da individualidade do homem: animal social e político, mais gregário do que qualquer outro, único ser, entre toda a criação, dotado das faculdades da razão e da linguagem — do *logos* — através das quais, e em cumprimento da sua natureza, o homem se consegue associar com os seus semelhantes para, através do convívio e da cooperação sociais, suprir as lacunas deixadas pela natureza e construir para si próprio, em liberdade, as condições que lhe permitam alcançar a sua finalidade, a vida ética a que nada falta, a felicidade¹⁸⁴.

Para São Tomás, a condição social e política constitui o modo de ser e de viver que é próprio do homem, independentemente do pecado original¹⁸⁵. É a

¹⁸³ A influência aristotélica é de tal modo forte em São Tomás que, no seu elogio do Doutor Angélico e exprimindo aquilo que é, sem qualquer dúvida, um sentimento generalizado, o Papa Leão XIII não hesita em afirmar que a filosofia política tomista é, no fundo, a filosofia política de Aristóteles (de quem o Doutor Angélico é o melhor intérprete e o maior discípulo), se bem que corrigida dos seus defeitos e completada, transportada para o serviço da exposição e da defesa da fé católica e da verdade da condição humana. Cf. a exposição de Frei Santiago Ramirez, *op. cit.*, p. 139.

¹⁸⁴ Veja-se, por exemplo, o Capítulo I com que São Tomás abre o seu *De rege et regno*. Citamos a partir da tradução castelhana de Carlos Ignacio González, incluída na obra *Tratado de la ley, tratado de la justicia, opusculo sobre el gobierno de los principes*, Cidade do México, Editorial Porrúa, S.A., 1981, pp. 257-259. Cf. ainda, *inter alia*, São Tomás de Aquino, *Somme théologique*, tomo 2, I-II, Questão 95, art. 4, Paris, Les Éditions du CERF, 1984, p. 601.

¹⁸⁵ Tal como já era também o caso, aliás, para o outro grande expoente do pensamento católico, Santo Agostinho. Ao contrário daquilo que é, por vezes, assumido, para Santo Agostinho a

própria natureza do homem que o impele e que reclama o convívio social. “Não ter falta de nada [escreve São Tomás] é sobre-humano. Todos os homens, com efeito, necessitam desde logo, do socorro de Deus, e de seguida do socorro dos homens, uma vez que o homem, por natureza, é um animal social e político, pelo facto de não se bastar para assegurar a sua vida”¹⁸⁶ Daí que busque no convívio e na cooperação sociais aquilo que lhe falta individualmente, e que é necessário para a construção e para a manutenção das condições de vida que lhe permitam exprimir e viver todas as suas virtualidades de ser humano. E é esta condição social que exige o político. O social, explica São Tomás, reclama o político. A convivência social exige um poder que a organize; uma hierarquia que lhe forneça uma estrutura e uma distribuição de poder capaz de guiar essa mesma sociedade e de a conduzir para o fim que a caracteriza¹⁸⁷.

A condição social e política acompanha o homem, desde o estado de inocência, desde o Paraíso. Segundo o relato bíblico, é ao próprio Deus que se deve a primeira afirmação desta condição natural do homem quando, perante a infelicidade que caracterizava a vivência solitária de Adão, criou a mulher para o

sociabilidade no homem não é algo de artificial, ou fruto do pecado original, mas conatural, algo que caracteriza a própria condição humana. Veja-se a caracterização que nos oferece de Cíclope, aquela criatura monstruosa e sumamente infeliz de que falam a poesia e a mitologia. Não conhecendo mulher, nem filhos, nem amigos, não é um homem, mas um monstro. Mais infeliz do que ele, só talvez Vulcano que tal filho gerou. De tal modo que, conforme conclui, “o melhor é não se acreditar que tenha existido tal homem ou semi-homem, tal qual como o descrevem muitas fantasias dos poetas.” A sua é uma condição pior do que a de qualquer animal, até mesmo dos mais ferozes, que conhecem sempre um mínimo de relações com os seus semelhantes. E, por fim, a condição humana, propriamente dita, caracteriza-se precisamente pelo convívio social, para o qual o homem “é como que impelido pelas leis da sua natureza”. Cf. a sua obra monumental *A Cidade de Deus*, Lisboa, Serviços de Educação da Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, Livro XIX, Capítulo XII, pp. 1909-1914.

¹⁸⁶ São Tomás de Aquino, *Somme théologique*, tomo 3, II-II, Questão 129, art. 6, Paris, Les Éditions du CERF, 1996, p. 766.

¹⁸⁷ A título de exemplo, cf. Tomás de Aquino, *De rege et regno*, *ed. cit.*, Capítulos I e II, pp. 257-260. Cf. igualmente *Somme théologique*, tomo 1, I, Questão 96, art. 4, Paris, Les Éditions du CERF, 1984, p. 819.

acompanhar e para com ela se complementar. Nem toda a desigualdade entre os homens é fruto do pecado; até mesmo no “estado perfeitamente harmonioso” do Paraíso ter-se-iam verificado diferenças entre os homens, quer ao nível físico e corporal — desde logo quanto ao sexo, sem as quais não haveria procriação —, quer ao nível espiritual, na inteligência e na virtude, por exemplo¹⁸⁸.

Ora, a desigualdade e a sociabilidade naturais do homem evidenciam a necessidade de relações humanas, e estas exigem o poder para a sua regulamentação. Quer isto dizer que o poder existia já no Paraíso. E não apenas na submissão de todos os animais ao homem, conforme a proclamação bíblica. No Paraíso, o poder verificava-se, ou ter-se-ia verificado, não só no domínio dos homens sobre os animais, como ainda na organização da convivência e das relações entre os homens.

Por um lado, é certo que o poder entendido como domínio e como servidão, escravidão e exploração do homem pelo homem, não integra a natureza humana, mas decorre do pecado. Já Santo Agostinho o havia lembrado ao escrever que “o que a ordem natural prescreve é isto, pois foi assim que Deus criou o homem [...] Não quis que ele, ser racional feito à sua imagem, dominasse senão sobre os irracionais — e não que o homem [dominasse] sobre o homem, mas o homem sobre o animal. [...] Realmente, a condição de servidão, compreende-se, foi justamente imposta ao pecador”¹⁸⁹.

Por outro lado, contudo, o poder admite uma outra faceta: não já de domínio mas de organização e de orientação; e neste contexto, não é fruto do pecado, mas insere-se na própria natureza do homem. Trata-se de uma vertente do poder que havia já sido identificada por Santo Agostinho. Ao mesmo tempo que denunciava o poder como domínio, o Bispo de Hippona afirmava a sua necessidade enquanto instrumento de organização e de condução da convivência

¹⁸⁸ Cf. *Ibid.*, art. 3, p. 818.

¹⁸⁹ Cf. Santo Agostinho, *op. cit.*, Livro XIX, Capítulo XV, p. 1923.

e da cooperação sociais do homem¹⁹⁰. Na primeira concepção, e enquanto coerção e domínio do homem pelo homem, o poder é fruto do pecado¹⁹¹. Contudo, já na segunda, entendido como direcção e como condução, dos homens, é perspectivado como sendo de origem divina¹⁹².

Em causa está, portanto, a identificação de dois tipos de poder. Um é o poder de servidão, que se verifica quando aquele que governa dispõe dos súbditos para seu proveito próprio. Este tipo de sujeição foi introduzido com o pecado — e, em sentido estrito, constitui uma perversão do poder¹⁹³. O outro é o poder político, propriamente dito, que se refere à “missão de governar e de dirigir homens livres”, de impressão de ordem no agregado social e de condução da comunidade; e neste sentido constitui uma exigência da natureza humana que se manifestou desde a criação do primeiro homem e se pode verificar já no Paraíso¹⁹⁴. Na razão em que “o homem é por natureza um animal social [esclarece o Doutor Angélico], até mesmo no estado de inocência, os homens teriam tido uma vida social [... e] a vida social de um povo não poderia existir

¹⁹⁰ “Os primeiros justos [esclarece] foram instituídos mais como pastores de gado do que como reis dos homens”. Cf. *Ibid.*, *loc. cit.*

¹⁹¹ No Paraíso não havia lugar para a escravidão.

¹⁹² Conforme Santo Agostinho esclarece, “era mesmo desta forma que Deus sugeria o que a ordem das criaturas reclamava e o que a sanção do pecado exige”. Cf. *Ibid.*, *loc. cit.*

¹⁹³ Refira-se, a este respeito, como São Tomás, seguindo Aristóteles, identifica formas puras e formas degeneradas ou perversas de governo, que se distinguem precisamente pelo fito com que o poder é utilizado: em proveito da comunidade, do bem comum, as primeiras, e em proveito próprio do governante, as segundas. De tal modo que, para o Doutor Angélico, mais importante do que saber qual a melhor forma de governo é assegurar que o poder se dirige para o bem comum, e o monarca não resvala na tirania. Cf. São Tomás de Aquino, *op. cit.*, tomo 3, II-II, Questão 66, art. 8, p. 444. “Quando os príncipes exigem dos seus súbditos [escreve] aquilo que com justiça lhes é devido pelo cuidado do bem comum de que são responsáveis, não cometem rapina, mesmo quando utilizam a violência. Pelo contrário, se certos príncipes extorquirem qualquer coisa injustamente e pela força, é de rapina e de roubo que se trata”.

¹⁹⁴ Cf. *Ibid.*, tomo 1, I, Questão 92, art. 1, pp. 789-780.

sem um governante que se encarregasse do bem comum”¹⁹⁵. A desigualdade entre os homens verificou-se já no estado de inocência.

Pela sua própria condição natural, o homem só é capaz de se realizar no convívio e na cooperação com os seus semelhantes. O homem é por natureza social. Ora, o social exige o político. Por isso é que, tal como o primeiro, também o segundo integra a natureza humana e, assim, não é criação artificial do homem, mas algo que lhe é co-natural.

Foi antes do pecado original que Deus criou homem e mulher. Até mesmo no Paraíso teria havido união carnal — objectivo da distinção entre os sexos¹⁹⁶. Dessa união, primeiro momento do cumprimento da natureza social do homem, surge a primeira sociedade humana: a família. O facto de se ter tornado manifestamente necessária e de se ter constituído antes da queda, torna-a tão natural e pura quanto os seres individuais que a integram. E se, por um lado, ao nível positivo, a família decorre de um acto de vontade e de um acordo entre um homem e uma mulher concretos, que se decidem reunir em matrimónio, por outro lado, o princípio de tal união é perspectivado como sendo ditado por uma necessidade humana natural e a que se não pode escapar. Na sua constituição apenas há lugar para a vontade na selecção do homem e da mulher específicos que se reunirão “numa só carne” — o acto em si mesmo é imposto pela natureza.

O social emerge em face da constatação da insuficiência do homem individual e isolado, precisamente para a colmatar no cumprimento de toda a potencialidade da personalidade humana. Por isso é que ostenta uma natureza e desempenha uma função subsidiária relativamente às pessoas que integra. No

¹⁹⁵ *Ibid.*, tomo 3, II-II, Questão 66, art. 8, pp. 444.

¹⁹⁶ No argumento de São Tomás, para tudo o mais, o homem poderia ter encontrado auxiliares mais aptos entre os outros homens ou entre os animais. É na conservação e na multiplicação da espécie que se situa a explicação última da criação da mulher, uma vez que é nesta função que ela mais e melhor complementa o homem. Cf. *Ibid.*, tomo 1, I, Questão 98, arts. 1 e 2, pp. 824-827.

argumento de São Tomás de Aquino, a natureza encarregou-se de dotar todos os outros animais com os meios adequados para cuidarem de si, do seu sustento e da sua protecção: cobrindo uns com pele espessa, dotando outros de chifres ou de unhas especiais, ou de grande velocidade, de ataque ou de fuga, e outros ainda de instintos peculiares. Ao homem forneceu o *logos*, a capacidade natural de conhecer todas as coisas necessárias para a sua vida, de comunicar com os seus semelhantes e de com eles se associar para, em conjunto e sob uma direcção e orientação política, assegurarem para si próprios as condições adequadas ao cumprimento pleno da natureza humana, em todas as suas vertentes e potencialidades¹⁹⁷.

Seguindo de perto o raciocínio aristotélico¹⁹⁸, São Tomás compara a família, a sua natureza e as funções que desempenha, aos acasalamentos dos outros animais¹⁹⁹. De entre toda a criação, a unidade decorrente entre homem e mulher assume um carácter idiossincrático. Nos animais, os acasalamentos entre macho e fêmea prolongam-se no tempo na razão em que a fêmea não for capaz de cuidar dos filhotes por si só, e apenas enquanto esta necessidade se fizer sentir. Por isso é que, nalgumas espécies, macho e fêmea apenas permanecem juntos para o coito — e, nas demais, enquanto a presença do macho é necessária para a obtenção de alimento ou para a segurança da fêmea e dos filhotes. Apenas entre os homens a necessidade da instituição familiar é permanente, daí o seu prolongamento no tempo. A argumentação do Doutor Angélico é de tal modo expressiva que se justifica ser apresentada com demora. “É próprio da natureza

¹⁹⁷ Cf. Tomás de Aquino, *De rege et regno*, ed. cit., Livro I, capítulo I, pp. 257-258.

¹⁹⁸ Que São Tomás expõe, aprovando. Veja-se a discussão que apresenta do surgimento e da natureza da família e, a partir desta, da aldeia e da *polis*, nos “Commentary on the Politics”, ed. cit., pp. 303 e seguintes.

¹⁹⁹ Cf., por exemplo, São Tomás de Aquino, *Summa contra gentiles*, tradução, introdução e notas de Vernon J. Bourke. Livro 3, parte II, Notre Dame, Notre Dame University Press, 1975, Capítulo 122, pp. 144-147.

humana [esclarece São Tomás] que o homem não se separe da mulher imediatamente após o acto sexual, mas que permaneça com ela [...] na espécie humana os filhos não necessitam apenas de sustento para o corpo, como entre os outros animais, mas também de educação para a alma; os outros animais possuem naturalmente os seus tipos próprios de prudência [os seus instintos], através dos quais se sabem governar. Mas o homem deve dirigir-se pela razão, que apenas se desenvolve através de uma experiência temporalmente demorada que lhe permite alcançar a prudência. Para isso é que os filhos necessitam de ser educados pelos pais, que são já pessoas experientes. Nem os filhos podem assim ser instruídos logo a seguir ao seu nascimento, mas apenas após um longo período de tempo, e especialmente após terem chegado à idade da razão. E, para além disso, esta instrução é, ela também, fruto de anos. [...Por esta razão] Na espécie humana não é suficiente, como entre os pássaros, devotar apenas um reduzido período de tempo à criação e à educação dos filhos; tal é tarefa que exige um período de vida longo. Por isso, uma vez que entre todos os animais é necessário que o macho e a fêmea permaneçam juntos enquanto os filhos necessitarem dos cuidados do pai, é natural ao ser humano que o homem estabeleça uma associação duradoura com uma mulher designada, durante um período de tempo de modo algum curto. Ora esta sociedade é aquela a que chamamos matrimónio [... Por isso é que, conclui já no capítulo seguinte] Quem considerar atenta e rectamente o raciocínio precedente chegará à conclusão de que, na espécie humana a sociedade entre homem e mulher que apelidamos de matrimónio, deverá ser duradoura e prolongar-se por toda uma vida inteira”²⁰⁰.

A família emerge, portanto, subsidiariamente; como uma exigência da natureza humana, a nível formal e substancial, e, ao nível positivo e material, como criação livre do homem. É subsidiária na medida em que surge para o serviço e como complemento natural do homem. É nela e através dela que o

²⁰⁰ *Ibid.* As citações são do capítulo 122, pp. 145-146, e do capítulo 123, p. 147.

homem inicia o processo de autoconstrução racional que o caracteriza enquanto ser, precisamente na razão em que oferece ao homem as condições para, à maneira aristotélica, satisfazer as suas necessidades quotidianas. Como tal, constitui uma exigência da natureza, precisamente porque fora dela a vida humana é impossível. E, por fim, é momento de liberdade uma vez que decorre de um acto de vontade de um homem e de uma mulher concretos.

Nestes termos, o seu fundamento ultrapassa o mero instinto sexual e o comando divino de ocupação da terra, abrindo-se à integralidade do ser humano. A família apresenta-se, portanto, como a primeira entidade social natural, o primeiro núcleo e célula social da humanidade, complemento natural das pessoas que integra e primeiro âmbito responsável pelo fornecimento e pela garantia das condições em que cada uma delas possa desenvolver a sua personalidade. Daí a sua autonomia. A família deve constituir um núcleo de privacidade e de inviolabilidade, precisamente na medida e nos domínios em que responde às exigências da natureza. Deve ser uma unidade social autónoma. Usufruir da privacidade e das competências que lhe permitam corresponder, pelos seus próprios meios, aos desafios que a natureza coloca ao homem, e constituir âmbito adequado para a garantia da vida ética dos seus membros. É assim que, a propósito da questão de saber da legitimidade de baptizar os filhos dos judeus, contra a vontade dos pais, São Tomás esclarece: “Por natureza, o filho é qualquer coisa do pai. No início, nem corporalmente se distingue dos seus pais, durante o período de gestação em que se encontra no seio de sua mãe. Mas em seguida, mesmo depois de o ter deixado, permanece encerrado sob a tutela dos pais como dentro de um seio espiritual. É pois contra o direito natural que, antes de possuir o uso da razão, a criança seja retirada da tutela dos pais”²⁰¹. Por tudo isto é que, sintetizando a perspectiva tomista, José Maria Llovera conclui que “em geral, *por ser a família anterior ao Estado*, deverá a acção deste deter-se nos portões do

²⁰¹ São Tomás de Aquino, *Somme théologique*, ed. cit., tomo 3, II-II, Questão 10, art. 12, p. 87.

lugar, onde a ordem natural quer que a família viva em autonomia no uso completo dos seus direitos naturais”²⁰².

A partir do momento, e naqueles domínios, em que a unidade familiar não é capaz de constituir âmbito adequado para a garantia de tudo aquilo que o homem necessita para executar a finalidade que lhe é própria, aí termina a sua auto-suficiência, e, por isso mesmo, a sua autonomia também. Torna-se necessário procurar num nível social mais abrangente aquilo que o nível estrito da família não é capaz de assegurar. A mesma natureza humana que dita a associação de homem e mulher na constituição de famílias, dita igualmente, e pelas mesmas razões, a união destas na constituição de unidades superiores cada vez mais abrangentes e, por isso mesmo, cada vez mais capazes de corresponderem às exigências da natureza humana, até ao surgimento da comunidade perfeita, em cujo contexto o homem encontra tudo aquilo de que necessita para cumprir a sua identidade mais profunda e alcançar a felicidade.

A mesma natureza humana que exige a associação de homem e mulher em unidades familiares, reclama igualmente a união destas em cidades e de ambas em províncias e em reinos. “A comunidade [explica o Doutor Angélico nos seus comentários ao Evangelho de São Mateus] é tripla. Da casa ou família, da cidade e do reino. A casa é a comunidade constituída por aqueles por quem são executados os actos comuns: consiste numa tripla união, do pai com o filho, do marido com a mulher e do senhor com o servo. A comunidade da cidade contém todas as coisas que são necessárias para a vida do homem. Por isso é comunidade perfeita relativamente às coisas necessariamente necessárias. A terceira comunidade é a do reino, que é a comunidade consumada [...] por causa do temor

²⁰² José María Llovera, *Tratado de sociologia cristiana*, Barcelona, Luis Gili, Editor, 1953, p. 69. Itálicos no original.

dos inimigos, é necessária a comunidade de muitas cidades que formam um reino”²⁰³.

Mais uma vez, São Tomás acompanha de perto, prolongando, a perspectiva aristotélica. Seguindo o Estagirita, as comunidades superiores são perspectivadas como surgindo subsidiariamente: por um lado perante a constatação da incapacidade das comunidades inferiores assegurarem ao homem as condições adequadas para a realização da vida ética, e por outro para o fornecimento dessas mesmas condições que, sendo necessárias e não sendo passíveis de ser asseguradas pelas comunidades inferiores, reclamam a constituição de comunidades superiores que possam garantir o seu fornecimento.

Contudo, para São Tomás, apesar da condição de *autarkeia* que a caracteriza, nem mesmo uma *comunidade perfeita* é por si só suficiente. Torna-se necessário que as condições e os bens materiais e espirituais que propicia, possam ser gozados sem receios nem ameaças, com tranquilidade e com estabilidade²⁰⁴. Para Aristóteles e enquanto *comunidade perfeita*, a *polis* representa o último patamar de organização social e política do homem. Já para São Tomás, à comunidade autárquica falta a garantia de algo que a Idade Média aprendeu a apreciar melhor que qualquer outro período histórico²⁰⁵: a paz. Não a paz perspectivada como algo de abstracto, mas a paz entendida como algo de

²⁰³ São Tomás de Aquino, *Comentários ao Evangelho de São Mateus*, capítulo 12. Citado a partir do “Estudio preliminar” de Laureano Robles e Ángel Chueca a São Tomás de Aquino, *La monarquía*, Madrid, Tecnos, 1989, p. XXXVI.

²⁰⁴ Por isso é que o processo social e político de autoconstrução civilizacional do homem não se pode quedar no nível da *polis*. Aliás, a própria história das *poies* gregas demonstra bem a total inviabilidade de constituírem o momento terminal de um sistema de organização social e política. A instabilidade decorrente dos confrontos e das lutas intestinas em que se encontraram constantemente empenhadas e a sua destruição final às mãos dos poderes imperiais, macedónio e romano, constituem as provas mais evidentes de que algo de muito fundamental lhes faltava: designadamente a estabilidade, a tranquilidade, a capacidade de assegurarem a sua defesa e a projecção no tempo do modo de vida que corporizavam.

²⁰⁵ A não ser, talvez, o nosso século. Dai o interesse acrescido de que se reveste para o momento actual o estudo destas preocupações e das propostas de organização política que delas decorrem.

muito real e concreto, equiparada à saúde no corpo humano e condição de segurança, de tranquilidade e de ordem, perante a confusão e a instabilidade inerentes ao inter cruzamento da pluralidade de comunidades e de organizações que caracterizou o riquíssimo mosaico político e institucional da medievalidade.

Ora, tal como no corpo humano a condição geral de saúde decorre do normal funcionamento dos membros, em que cada um deles desempenha as tarefas e cumpre as funções que, por natureza, lhe são específicas, também no esquema tomista de organização política a paz é aquela condição em que cada uma das entidades sociais desempenha os papéis que teleologicamente lhe cumprem — ao serviço das comunidades que integra e das pessoas que se lhe encontram na base. A paz constitui, assim, expressão material de uma organização política que espelha as exigências da natureza. Manifestação de uma organização social e política subsidiária, a paz é a condição em que se encontra uma comunidade política na qual todas as suas unidades, desde a pessoa, na base, até à comunidade global, no topo, convivem em harmonia e concórdia, gozando, cada uma, de autonomia no desempenho das funções para as quais a natureza as vocacionou. “Assim como é a vida de um homem, [explica São Tomás] assim também o é a paz num reino, e assim como a saúde não é outra coisa senão a moderação dos humores, assim existe paz quando cada qual conserva o seu ordenamento próprio”²⁰⁶.

Para a organização política ideal exige-se, desde logo, a identificação das várias unidades sociais e políticas que, desde a família até à comunidade global, se desenvolvem em cumprimento da natureza humana e para o serviço da pessoa. Para além disso, torna-se necessário que cada uma delas detenha um “ordenamento próprio”, isto é, um núcleo de competências privativo que espelhe

²⁰⁶ Santo Tomás de Aquino, *op. cit.*, *loc. cit.* Veja-se ainda o Capítulo 128 da segunda parte do Livro II da *Summa contra gentiles*, *ed. cit.*, p. 160, em que o Doutor Angélico cita Santo Agostinho e caracteriza a paz como sendo condição de “concórdia ordenada” da convivência social e das múltiplas comunidades em que os homens inserem as suas vidas.

a sua natureza e a sua finalidade. E, por fim, torna-se igualmente necessário que se verifique um encadeamento harmónico de todas elas, e que cada uma possa efectivamente exercer as competências de que dispõe, no cumprimento da sua finalidade e no serviço das unidades que lhe estão na base. Esta última é a função do reino.

Conforme explica São Tomás, da família exige-se o fornecimento das condições e dos bens “suficientes para a nutrição, a geração dos filhos e coisas semelhantes”; da cidade, “o necessário para a vida”; e do reino, “a defesa contra os inimigos”²⁰⁷. E, nos seus *Comentários às Sentenças de Pedro Lombardo*, vai ainda mais longe, chegando mesmo a considerar a possibilidade de desenvolvimento de uma comunidade política mundial. Para o Patrono de todas as escolas, a paz e a segurança assumem um valor determinante. Na sua ausência, até mesmo a melhor e mais bela arquitectura político-organizacional, e independentemente da sua harmonia com a natureza, seria vã e terrivelmente efémera, sem qualquer viabilidade ou possibilidade de sucesso. Por isso é que apenas a reunião de todos os homens numa única *respublica universalis* poderia assegurar a sua convivência pacífica. “Entre o simples Bispo e o Papa [escreve São Tomás] há outros graus de dignidades que correspondem aos graus de união segundo os quais uma congregação ou comunidade inclui outra; como a comunidade de uma província inclui a comunidade das cidades e a comunidade do reino a comunidade de províncias, e a *comunidade de todo o mundo* a comunidade de reinos”²⁰⁸.

As comunidades políticas, independentemente da sua amplitude, nada têm de arbitrário. Desde a família, até ao Estado e ao Império universal, à “comunidade de todo o mundo”, todas constituem como que prolongamentos

²⁰⁷ Cf. Tomás de Aquino, *De rege et regno*, in São Tomás de Aquino, *Tratado de la ley. tratado de la justicia. opúsculo sobre el gobierno de los principes ed. cit.*, Livo I, Capítulo I, p. 259.

²⁰⁸ Citado por Laureano Robles e Ángel Chueca, *op. cit.*, p. XXXIX.

naturais do homem. Expressão e exigência da essência mais profunda do homem e da sua natureza social e política, todas elas se impõem como organismos naturais, explicando-se e legitimando-se teleologicamente pelos serviços e pelas condições que fornecem às pessoas para a sua auto-realização.

É certo que, e como se viu, na perspectiva tomista o político nada tem de arbitrário, nem de artificial. Pelo contrário, é um produto da natureza, ou, melhor, uma construção humana exigida pela natureza. Como tal, situa-se na própria essência do homem — em todos os âmbitos que integram o conjunto plural e hierárquico das suas manifestações positivas, desde a família na base, até à comunidade universal, no topo. Na medida em que constitui o único meio de a pessoa atingir o seu desenvolvimento mais pleno com vista à realização de todas as potencialidades que lhe foram imprimidas pela natureza, o político é “o fim para o qual conspiram e ao qual estão subordinados” os indivíduos²⁰⁹.

Contudo, o político não se impõe artificial ou arbitrariamente sobre o social, e muito menos sobre a pessoa. Pelo contrário, tem por missão garantir as condições que lhes permitam cumprir eficazmente as suas finalidades privativas. Existindo por natureza, em todas as suas manifestações, o político reveste-se de um carácter subsidiário perante o pessoal e o social. Apesar de essencial é, pela sua condição supletiva de servidor e pelo apoio positivo e pelo socorro que presta às unidades sociais e individuais que serve, simultaneamente secundário e subordinado²¹⁰. Para São Tomás, o político não constitui um valor em si e por si mesmo; é um meio, um instrumento de que a natureza se serve para, através dele, completar a sua obra. E, para além disso, o seu poder é legítimo apenas na

²⁰⁹ Para utilizar a caracterização do Professor Cabral de Moncada expressa no belo estudo monográfico que dedica à arquitectura política de São Tomás. Veja-se a sua obra *Universalismo e individualismo na concepção do Estado: São Tomás de Aquino*, Coimbra, Arménio Amado, Editor, 1943. A citação é da p. 46.

²¹⁰ Cf. a perspectiva desenvolvida por Chantal Millon-Delsol, *op. cit.*, especialmente as pp. 40-44.

medida em que concorre para essa tarefa de autoconstrução e aperfeiçoamento do homem. Longe de criar a pessoa ou a sociedade, o político é o seu servidor.

A natureza constituiu o homem como um ser que apenas é capaz de alcançar a sua finalidade privativa, e, assim, viver uma vida virtuosa, no quadro de um contexto social e político. Cada homem foi dotado pela natureza com a capacidade de forjar o seu destino próprio²¹¹, mas unicamente através do concurso, dos serviços e das condições que lhe são propiciadas por uma cascata de sociedades de amplitude crescente nas quais situa a sua vida. De tal modo que o homem se encontra ligado a cada uma delas como a outros tantos ventres civilizacionais que o protegem e o alimentam. Por isso é que, na perspectiva tomista, todas estas sociedades políticas, desde a família até à comunidade universal, são próprias da natureza humana. Todas elas possuem um carácter natural na medida em que são essenciais para a concretização da condição humana. O âmbito do social²¹² constitui, assim, um sistema hierárquico de unidades integradas umas nas outras em cadeia ascendente, no qual as unidades inferiores se encontram subordinadas às superiores, e as superiores servem as inferiores, prestando-lhes auxílio, fornecendo-lhes os bens e as condições de que

²¹¹ E é precisamente nesta capacidade que o homem tem de se construir a si próprio e de se superar a si mesmo, elevando-se acima da sua condição natural, que reside a sua especificidade e, ao mesmo tempo, o grande desafio e a grande maravilha que o destaca de todos os outros seres. E é num sentido muito semelhante que, naquilo que será, talvez, a mais bela expressão deste princípio tomista, Giovanni Pico della Mirandola irá escrever, imaginando Deus a discursar para Adão explicando-lhe a sua natureza e o seu lugar privilegiado entre toda a criação: "A natureza bem definida dos outros seres é refreada por leis por nós prescritas. Tu, pelo contrário, não constringido por nenhuma limitação, determiná-la-ás para ti, segundo o teu arbitrio, a cujo poder te entreguei. Coloquei-te no meio do mundo para que daí possas olhar melhor tudo o que há no mundo. Não te fizemos celeste nem terreno, nem mortal nem imortal, a fim que tu, árbitro e soberano artifice de ti mesmo, te plasmasses e te informasses, na forma que tiveres seguramente escolhido. Poderás degenerar até aos seres que são as bestas, poderás regenerar-te até às realidades superiores que são divinas, por decisão do teu ânimo". Cf. *Discurso sobre a dignidade do homem*, Lisboa, Edições 70, p. 53.

²¹² Bem como o das entidades políticas em que o social se organiza.

necessitam e dirigindo-as para o cumprimento pleno das suas finalidades — tarefas essenciais para o desenvolvimento ético da personalidade²¹³.

Por outro lado, e para além deste seu carácter subsidiário, o político não incide sobre a integralidade do ser humano. “O homem [escreve o Doutor Angélico] não se encontra ordenado em todo o seu ser e em todos os seus bens à comunidade política”²¹⁴. As pessoas encontram-se subordinadas à sociedade e às múltiplas manifestações do político em que se concretiza, como a um todo superior, mas apenas na medida em que a sua finalidade própria é social, e exclusivamente na razão em que o político serve o social e ambos servem as pessoas que lhe estão na base. Tal como o social não cria a pessoa, também o político não cria o social — a não ser num sentido de serviço e na medida em que o político constitui condição para o desenvolvimento do social e ambos desempenham igual função relativamente à pessoa²¹⁵. E, para além disso, em tudo o mais, naqueles campos em que a finalidade própria do homem não necessita do plano social, e o seu cumprimento se encontra para além das capacidades das múltiplas sociedades em que se integra e nas quais desenvolve a sua vida, aí o social e o político não podem legitimamente penetrar.

A par da sua finalidade social e política, cada homem possui um âmbito de espiritualidade, centelha de divino, que não necessita de qualquer auxílio exterior para se auto-realizar e para cumprir a finalidade que imprime ao homem. Através dele, cada homem constitui-se como um todo, naturalmente completo em si mesmo e, por isso, capaz de alcançar a perfeição da finalidade que lhe foi inculcada pelo Criador. O homem é pessoa; e, enquanto tal, “um ser para si, um

²¹³ Em sentido semelhante veja-se Cabral de Moncada, *Filosofia do direito e do Estado*, Vol. I, ed. cit., Chantal Millon-Delsol, op. cit., pp. 38-39, Marcel Prélot, *As doutrinas políticas*, Vol. I, Lisboa, Editorial Presença, 1973, p. 295 e George Sabine, *História de la teoria política*, México, Fondo de Cultura Economica, 1945, p. 189.

²¹⁴ São Tomás de Aquino, *Somme théologique*, ed. cit., tomo 2, I-II, Questão 21, art. 4, p. 168.

²¹⁵ Cf. Chantal Millon-Delsol, op. cit.

autofim, apenas subordinado a Deus e supra-ordenado a tudo o mais”²¹⁶. É para o serviço e para a actualização plena desta condição de pessoa, (de ser individualizado, em si, substancialidade racional), e “aquilo que de mais perfeito existe na natureza”²¹⁷, que a natureza constitui o homem como ser social e político. Não é na condição social e política que se encontra a identidade mais profunda do homem, mas na sua personalidade. E, por outro lado, são estas características humanas de personalidade, de individualidade e de vocação para a perfeição que fundamentam e legitimam a sua condição social e política. Para o género humano, o social é natural precisamente porque é só através dele que a personalidade de cada homem se pode cumprir.

O homem é incapaz de atingir a perfeição do seu ser individualmente. Mas conhecem-se excepções. Já no final da *Suma teológica*, São Tomás cita Salomão para, um vez mais, sublinhar a natureza social e política do homem, e, de seguida, salvaguardar o caso daqueles que, como os Santos eremitas, por exemplo, se subtraíram ao convívio social para melhor se poderem entregar ao serviço desta parte superior do seu ser. “O homem [esclarece] pode procurar a solidão por razões bem diferentes. Talvez por inaptidão para a vida em sociedade devido a um humor selvagem, e tal é comportar-se como um animal. Talvez para se entregar por inteiro às coisas divinas, e isso é elevar-se acima da humanidade. Aristóteles disse-o: «aquele que se subtrai ao comércio dos homens é um animal ou um Deus», quer dizer um homem divino”²¹⁸. Para estes homens excepcionais, a convivência social não é absolutamente indispensável. E a prova disso é que são capazes de atingirem a perfeição do seu ser sem o concurso dos outros.

²¹⁶ Na caracterização de Eustaquio Galán y Gutiérrez, *La filosofía política de Sto. Tomás de Aquino*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1945, p. 56.

²¹⁷ São Tomás de Aquino, *op. cit.*, tomo 1, Questão 29, art. 3, p. 371.

²¹⁸ São Tomás de Aquino, *op. cit.*, tomo 4, II-II, Questão 188, art. 8, pp. 1106.

Contudo, na sua esmagadora maioria, os homens não são capazes de se elevarem tão alto, muito menos por si sós e apenas pelos seus próprios meios. A personalidade de cada homem reclama, para o seu cumprimento, a contextualização social e política e o auxílio que recebe da pluralidade de contextos sociais em que se insere. Por isso é que, apesar de a condição social e política do homem constituir “o modo indeclinavelmente seu de ser e de existir”²¹⁹, não deixa por isso de se revestir de um carácter subsidiário perante a dignidade da condição pessoal de cada um, que a legitima e fundamenta.

Para além de ser parte da pluralidade de entidades sociais que integra e para as quais se encontra ordenado — “como o imperfeito está ordenado para o perfeito”²²⁰ —, cada homem constitui igualmente um todo em si mesmo, na exacta medida da personalidade e da perfeição que o caracterizam e que lhe foram imprimidas pelo Criador. Síntese e superação de individualismo atomista e de colectivismo²²¹, a arquitectura política do Doutor Angélico apresenta-se como um “super-personalismo”, ou um “personalismo universalista”, no quadro do qual a pessoa é perspectivada simultaneamente como um todo em si mesma e como parte de uma série de outros superiores que a enquadram.

Deste ponto de vista, as comunidades representam mais do que o somatório abstracto dos indivíduos que as integram. São entidades que possuem

²¹⁹ No dizer de Eustaquio Galán y Gutiérrez, *op. cit.*, p. 57.

²²⁰ “Cada parte [esclarece São Tomás] está ordenada para o todo de que é parte como o imperfeito está ordenado para o perfeito, mas o indivíduo é uma parte da comunidade perfeita [...] para ele a sociedade perfeita é a cidade”. São Tomás de Aquino, *op. cit.*, tomo 2, I.II, Questão 90. art. 2, p. 571. Cf. igualmente a caracterização oferecida por Étienne Gilson, *e thomisme. Introduction a la philosophie de Saint Thomas d'Aquin*, Paris, Vrin, 1983, especialmente a p. 393. Do mesmo autor veja-se ainda *L'esprit de la philosophie médiévale*, Paris, Vrin, 1948.

²²¹ O primeiro, redutor das comunidades em que os homens se inserem e imprimem significado às suas vidas, degradando-as à condição de criações artificiais e, por isso mesmo, sujeitas à sua vontade arbitrária; e o segundo, atrofiador da dignidade e da personalidade humana, negando-lhe a sua essência e derivando-a da vontade majestática da soberania estatal.

uma dignidade ontológica privativa que lhes foi atribuída pela própria natureza e, portanto, superam os indivíduos que nelas se integram situando-se para além da vontade artificial de cada um, ou até mesmo de todos colectivamente. Tudo isto sem alguma vez se encontrar em causa a dignidade e a autonomia das pessoas e das comunidades menores naquilo que se reportar às suas finalidade e aos seus valores específicos. Para São Tomás, a comunidade superior, *maxime* a comunidade universal, não só não exclui como pressupõe e exige a actualização e o desempenho autónomo das finalidades próprias dos seus elementos constituintes, todos eles igualmente naturais, individuais ou corporativos. Por isso é que a comunidade política jamais se apresenta, à maneira da modernidade, como uma associação utilitária de indivíduos entendidos racional e atomisticamente, dotada de poder soberano que se impõe com majestade absoluta e discricionária sobre tudo e sobre todos. Pelo contrário, cada comunidade política encontra-se incumbida do dever de respeitar, fazer respeitar e potenciar, integralmente, a identidade decorrente da personalidade e das finalidades privativas de cada um dos elementos que aglutina — indivíduos, famílias, municípios, províncias, regiões, Estados...²²².

Cada pessoa constitui um todo em si mesma, mas um todo que apenas possui significado e se pode desenvolver quando integrado numa pluralidade de todos superiores, desde a família até à comunidade universal. Por isso mesmo também é que a estruturação política da convivência social do homem não pode deixar de, numa perspectiva simultaneamente naturalista e realista, decorrer e espelhar esta condição humana, transpondo para a organização política as realidades de direito natural que se impõem sobre a capacidade criadora do próprio homem²²³. Daí a singularidade do homem, e de cada uma das suas

²²² Em sentido semelhante cf. a interpretação do Prof. Cabral de Moncada, *op. cit.*, particularmente nas pp. 54-55.

²²³ Para uma abordagem particularmente feliz desta matriz essencial da filosofia política de São Tomás cf. *ibid.*, particularmente as pp. 36-40.

comunidades, que são, simultaneamente, suficientes e insuficientes, perfeitos e imperfeitos, um todo em si mesmos e parte integrante de uma pluralidade hierárquica de todos superiores.

Ora, São Tomás identifica vários tipos de todos, *totium*, *totalitas*. Entre eles destacam-se os todos morais e sociais, os quais não são nem simples nem absolutos, mas compostos e relativos, na medida em que se identificam partes no seu seio, cada uma das quais constitui um todo em si mesma, a par da sua condição de parte integrante de um todo superior. Escrevendo a propósito da Santíssima Trindade, por exemplo, identifica dois tipos: de “ordem” e de “essência”. Os segundos são unos absolutamente, enquanto que os primeiros conhecem partes, e a sua identidade reside na ordem pela qual as reúnem. E, cada uma das comunidades sociais e políticas desenvolvidas por natureza à volta e para o cumprimento da pessoa constitui um todo em si mesma, mas da segunda espécie. Conforme o próprio São Tomás não deixa de explicitar, “um povo, por exemplo, é um conjunto de homens submetidos a uma certa ordem”²²⁴.

É igualmente assim que São Tomás distingue um conjunto de pedras, amontoadas sem qualquer ordem, da figura ou da casa que, quando reunidas sob uma determinada ordem, essas mesmas pedras acabam por constituir. No primeiro caso estaremos perante uma série de entidades de um mesmo nível; no segundo, deparamo-nos já com seres de dois níveis distintos: as entidades que havíamos encontrado no primeiro, e um ser novo, decorrente da aglutinação dos primeiros e da ordem e da proporção que lhes é imprimida. É a diferença entre unidades absolutas e unidades de ordem²²⁵. As primeiras, na explicitação do Doutor Angélico, são “absolutamente unas”. São “ser e substância absolutamente, enquanto que as suas partes apenas são ser e substância no seu seio”. As

²²⁴ São Tomás de Aquino, *op. cit.*, tomo 1, I.1, Questão 31, art. 1, p. 31.

²²⁵ Cf. *ibid.*, tomo 4, III, Questão 2, art. 1, p. 26.

segundas pelo contrário, são seres “substancialmente diferentes, e unos acidentalmente, são diversos absolutamente e unos relativamente”²²⁶.

Ora, as comunidades sociais e políticas que se constituem por um impulso da natureza para o cumprimento da condição humana são entidades do segundo tipo. Não se apresentam como todos substanciais e absolutamente unos; pelo contrário, a sua é apenas uma unidade de ordem, relativa e subordinada aos interesses e às necessidades das unidades que integram, muito particularmente das pessoas. Conforme São Tomás não deixa de sublinhar, “uma multidão de homens constitui um só povo e um grande número de pedras um único monte, a sua é, então, uma unidade de composição ou de ordem”²²⁷.

Cada uma destas comunidades é uma unidade de ordem precisamente na medida em que decorre da existência de um interesse e de necessidades que são partilhadas pelos seus membros e de uma normatividade que os liga com vista à garantia desse interesse e à satisfação dessas necessidades. De tal modo que “é a unidade de leis e de bem comum” que produz um povo²²⁸. E é igualmente assim que São Tomás identifica teleologicamente três tipos de unidades sociais e políticas e três tipos de bem diferenciados, ainda que integrados, correspondendo cada um dos três bens à finalidade natural de cada um dos três seres: o bem próprio (o bem individual da pessoa), o bem doméstico (o bem específico da família), e o bem político (aquele que é privativo de cada uma das entidades políticas que se constituem, desde a província e a região até à cidade e ao Império)²²⁹.

²²⁶ *Ibid.*, tomo 2, I.II, Questão 17, art. 4, p. 124.

²²⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

²²⁸ *Ibid.*, tomo 3, II.II, Questão 42, art. 2, p. 287.

²²⁹ Cf. *ibid.*, tomo 3, II.II, Questão 47, art. 1, p. 329.

Nestes termos, o poder político surge para o encadeamento harmónico e hierárquico destes três níveis de ser: dos homens em famílias e destas nas várias unidades políticas que se constituem, a saber, nos municípios, nas cidades, nas regiões, nas províncias, nos reinos e, por fim, na comunidade global de toda a humanidade²³⁰. Legitima-se pelo concurso que fornece a cada um deles para a obtenção dos respectivos bens, entendidos teleologicamente como reportando-se ao cumprimento da finalidade que a natureza lhes imprimiu. O poder político explica-se como ministério para o bem comum, o bem específico da comunidade política, indispensável para a materialização dos bens privativos da comunidade doméstica e da pessoa. “O bem próprio [explica São Tomás] não pode existir sem o bem comum, da família, da cidade, do reino [...]. O homem, sendo parte da família e da cidade, deve considerar o bem que lhe convém, de acordo com o que é prudente relativamente ao bem do conjunto; com efeito, a boa disposição das partes prende-se com a sua relação com o todo”²³¹.

Ora, é precisamente nesta “boa disposição das partes”²³², que se situa o cerne mais nuclear do político. O fim último do político não é substituir-se ao homem, ou ao social, absorvendo-os e desintegrando-os na majestade do seu pretenso poder soberano, mas assegurar que cada homem e cada comunidade possa “viver segundo a virtude” peculiar da condição e da finalidade que lhes é específica. “Para isso [conforme continua o Doutor Angélico] se unem os

²³⁰ Deste modo, tal como o município decorre da incorporação e do encadeamento de várias pessoas e famílias, também cada uma das demais comunidades políticas decorre da aglutinação das comunidades políticas menos abrangentes que lhe estão na base: a cidade resulta da reunião de pessoas, famílias e municípios, e, no encerramento do processo de organização política, a comunidade global comporta o aglomerado de pessoas, famílias, municípios, regiões, províncias e reinos em que se constitui o género humano.

²³¹ *Ibid.*, tomo 3, II-II, Questão 47, art. 10, p. 327. Sobre esta caracterização tomista do poder como ministério, cf. ainda a análise de George Sabine, *op. cit.*, p. 159.

²³² Na constituição dos múltiplos todos sociais e políticos exigidos pela natureza humana.

homens, isto é, para viverem bem em comunidade, o que não podiam conseguir vivendo isoladamente”²³³.

Para São Tomás, o poder político obriga porque e na justa medida em que constitui um meio para o homem cumprir a sua natureza e atingir a finalidade que lhe é específica. O político obriga na razão em que é “instrumento de bem e de felicidade” e conduz para lá o homem e as comunidades em que se organiza²³⁴. “Antes do mais [esclarece São Tomás inequivocamente] urge recordar que governar não é mais do que conduzir o governado para o fim conveniente. Assim se diz que uma nave é bem governada quando os marinheiros a sabem guiar ilesa até ao porto pelo caminho recto. Mas, tal como cabe ao marinheiro ordenar a nave para um fim fora dela, como o é o porto, assim também cumpre ao governante não só conservar ileso o seu objecto, mas também conduzi-lo para a sua finalidade”²³⁵. Esta finalidade do homem, ao nível temporal, é a felicidade que se constrói no convívio com os outros homens e que representa, simultaneamente, a realização mais plena da natureza humana e a via necessária para o acesso ao seu *telos* último, espiritual, a felicidade eterna.

É assim que ao político cumpre, desde logo, a tarefa de identificação das pessoas e das entidades sociais que se desenvolvem à sua volta, segundo a natureza. O político não cria, aglutina, imprime ordem, guia, empresta auxílio, preenche lacunas. Impõe-se-lhe um quadro social de base, que o precede, existindo por direito natural. É sua função servi-lo; para isso terá de o interpretar, tão fielmente quanto possível. Isto num momento preliminar. De seguida deverá decifrar as capacidades e as incapacidades, quer das pessoas, quer das entidades

²³³ São Tomás de Aquino, *De rege et regno*, ed. cit., Livro 1, Cap. XIV, pp. 279-280.

²³⁴ A expressão é do Prof. Cabral de Moncada, *op. cit.*, p. 49. Sobre esta caracterização tomista do poder veja-se igualmente, por todos, A. D. Sertillanges, *As grandes teses da filosofia tomista*, Braga, Livraria Cruz, 1951, especialmente a p. 327.

²³⁵ São Tomás de Aquino, *op. cit.*, loc. cit.

sociais que se lhe impõem. Tudo isto com vista à determinação dos parâmetros da sua actuação, que jamais poderá ir além da suplência das incapacidades, a nível negativo, e, a nível positivo, da potenciação das capacidades identificadas nas pessoas e nas comunidades que integram o quadro social de direito natural que se lhe impõe. A pessoa ou as comunidades inferiores devem gozar da mais plena autonomia em tudo aquilo que, em cumprimento da sua finalidade própria, forem capazes de assegurar por si sós sem intermediários. Um apoio sem necessidade manifesta torna-se supérfluo. Pior ainda, diminui aqueles que vêem a sua acção coarctada, sem qualquer necessidade. Em todos aqueles domínios em que a pessoa, a família, o município, ou qualquer outra comunidade inferior ou intermédia se bastar, nenhum poder superior poderá interferir. Conforme São Tomás sintetiza no encerramento do livro primeiro do seu *De rege et regno*, o único que é seguramente da sua autoria, “cabe ao rei, na promoção do bem comum, ser solícito com o desenvolvimento do povo; e para isto tem de cumprir todo o anterior e corrigir o que estiver mal, suprir o que faltar, e procurar aperfeiçoar aquilo que puder ficar melhor”²³⁶.

É a função subsidiária do poder, que obriga porque serve, e que, por isso mesmo, longe de abarcar a integralidade do ser dos respectivos sujeitos, individuais e sociais, respeita escrupulosamente a sua autonomia e apenas incide sobre aqueles âmbitos em que os seus serviços são necessários para a realização da condição humana.

Para o Doutor Angélico, a legitimidade do poder político afere-se por referência a dois critérios fundamentais: o seu exercício e a sua aquisição.

Relativamente ao primeiro, e como se viu, o poder é legítimo quando exercido subsidiariamente, isto é, para a salvaguarda do bem comum e das condições que permitam a cada pessoa e a cada uma das comunidades de base

²³⁶ *Ibid*, Livro 1, Cap. XV, p. 282. Cf. igualmente o comentário de Chantal Millon-Delsol, *op. cit.*, p. 42.

assegurar directamente o bem que lhes é privativo. A legitimidade do exercício do poder político enquadra-se, assim, em duas frentes. Primeiro, o poder é legítimo quando exercido para o cumprimento da finalidade da comunidade a que se reporta, na garantia das condições e das necessidades que ditaram a sua constituição, uma vez que só nela podem ser cabalmente asseguradas²³⁷. E, em segundo lugar, para ser legítimo, o poder da comunidade superior deverá respeitar escrupulosamente a autonomia das pessoas e das entidades sociais que integra, interferindo sobre o âmbito de acção que lhes é privativo apenas supletivamente, isto é, prestando-lhes auxílio na execução daquelas tarefas que não forem capazes de assegurar por si sós, apesar de inerentes à sua finalidade específica.

Em segundo lugar, esta concepção subsidiária do político sobressai igualmente, com clareza, da perspectiva tomista, quer sobre a origem do poder, quer sobre a natureza da respectiva expressão material, o direito²³⁸. O ponto de partida é a caracterização de São Paulo da origem divina de todo o poder. “Não há poder que não venha de Deus [Proclama São Paulo na «Epístola aos Romanos», que São Tomás cita, aprovando]; e os (*poderes*) que existem foram

²³⁷ É assim que, como se viu, a família e o poder doméstico que lhe é privativo se explicam e se legitimam pela tarefa que lhes é privativa de fornecimento ao homem das condições que lhe permitem satisfazer as suas necessidades quotidianas. O município é responsável pela satisfação das necessidades não quotidianas. A cidade é a comunidade autárquica, na qual o homem encontra tudo aquilo de que necessita para a felicidade terrestre. O reino tem como finalidade garantir ao homem a ordem, a paz e a concórdia exigidas para o convívio social. Contudo, esta é uma tarefa que o reino apenas consegue assegurar parcialmente, daí que, no culminar do processo de congregação social, encontremos uma exigência de união comunitária de toda a humanidade numa só *respublica generis humani*, como único meio de garantir o cumprimento integral da natureza de todos os homens.

²³⁸ Para São Tomás, o poder não pode ser arbitrário nem discricionário; pelo contrário, tem de ser objectivo e exercido nos termos da lei, entendida como regra da razão e como tradução positiva das características e das exigências da natureza. O poder apenas deve exercer-se nos termos e através da lei. Só assim é legítimo. É no direito que se situa a clivagem essencial que identifica o poder exercido legitimamente, demarcando-o daquele que é degenerado e constitui uma autêntica perversão.

instituídos por Deus. Aquele, pois, que resiste à autoridade, resiste à ordenação de Deus. E os que resistem atraem sobre si próprios a condenação”²³⁹. Ora, isto não implica que todo o poder seja legítimo; nem que Deus o tenha entregue directamente nas mãos de todos os governantes que, de facto, se encontram espalhados pelo planeta.

Para o Doutor Angélico uma comunidade mais não é do que o conjunto daqueles que se associam para, no quadro de um mesmo ordenamento jurídico-político, assegurarem as condições adequadas para poderem viver bem²⁴⁰. Assim, e enquanto instrumento de aglutinação, de ordenação e de condução de pessoas e de comunidades para as finalidades que lhes são específicas, o poder político é algo co-natural a essas mesmas pessoas e comunidades. De tal modo que, no seu momento mais prístino e original, o poder é pertença daqueles que através dele se constituem, isto é, das próprias pessoas e das respectivas comunidades de base. É só na impossibilidade manifesta de ser exercido individual e directamente que o poder é depositado numa autoridade.

Não se trata aqui, contudo, de uma qualquer espécie de contrato social. Não nos encontramos perante a alienação, voluntária ou forçada, de poder por parte de pessoas e de comunidades de base em favor das respectivas autoridades, que se constituem para o receber. Em causa está, tão só, a interpretação leal da natureza humana e a observação das suas implicações. O poder e o seu exercício decorrem da condição humana e são, portanto naturais. Mas importa aqui sublinhar a constatação tomista fundamental de vicariância dos governantes relativamente às suas populações. O poder que detêm não é algo que possuam directa e totalmente, para uso arbitrário e privado; mas algo que lhes é atribuído,

²³⁹ Cf. “Epístola aos Romanos”, XIII, 1-2, *Bíblia Sagrada. Novo Testamento*, Porto, Tipografia Porto Médico, Ltd., 1939, p. 352, e São Tomás de Aquino, *Somme théologique*, ed. cit., tomo 2, I-II Questão 96, art. 4, pp. 606-607.

²⁴⁰ Cf. São Tomás de Aquino, *De rege et regno*, ed. cit., Livro I, cap. XIV, p. 280.

em cumprimento da natureza humana, para que o exerçam subsidiariamente ao serviço das pessoas e das comunidades de base que o possuíam em primeiro lugar, naqueles domínios em que estas não forem capazes de o exercer cabalmente por si sós, preenchendo lacunas e conduzindo-as para a finalidade que as identifica. Conforme São Tomás estabelece inequivocamente, “a lei visa primeiramente, e a título de princípio, a ordem com vista ao bem comum. Ordenar qualquer coisa para o bem comum pertence ao povo no seu conjunto ou a alguém que represente o povo²⁴¹. É por essa razão que o poder legislativo pertence a todo o povo, ou então a uma personalidade oficial que tem o povo ao seu cuidado”²⁴².

São os membros da comunidade que possuem o poder de, na tradução positiva do direito natural através do qual Deus penetra no coração de todos os homens, fixar a normatividade que a deverá enformar²⁴³. É na impossibilidade de assegurarem o seu exercício cabal directamente, e, assim, definirem individualmente o rumo que os deverá conduzir à autarquia e à segurança necessárias para o cumprimento do *telos* material do homem, a felicidade, que os membros de uma comunidade depositam naqueles que foram seleccionados para seus governantes o poder que lhes havia sido confiado pelo próprio Deus pela via do direito natural. Por isso é que, na concepção tomista, o governante surge como um *vice-gerente* da comunidade a que pertence, como alguém que tem por função específica cuidar dos interesses dessa comunidade e do seu encaminhamento para

²⁴¹ A alguém que é *vices gerens multitudinis*, que é o vice-gerente do conjunto dos membros da comunidade, conforme se pode ler no original latino.

²⁴² São Tomás de Aquino, *Somme théologique*, ed. cit., tomo 2, I-II, Questão 90, art. 3, p. 572.

²⁴³ Neste sentido, veja-se a leitura de Étienne Gilson, *Le thomisme. Introduction à la philosophie de Saint Thomas d'Aquin*, ed. cit., particularmente na p. 330.

a finalidade que lhe é específica, naquilo que os seus membros não puderem assegurar pelos seus próprios meios²⁴⁴.

É igualmente esta concepção subsidiária do poder que explica a opção tomista por uma organização política *bene commixta*, bem temperada, que conte com a participação de todas as pessoas e de todos os corpos sociais que integra. Para o Santo Patrono de todas as Escolas, o poder político apenas deve ser exercido a partir do momento em que, por si sós, as pessoas e os corpos sociais não são capazes de cumprir as finalidades que lhes são privativas, tornando-se manifestamente necessária a existência de algo que lhes seja superior e que para tal as conduza. Por isso é que, conforme nota o Prof. Étienne Gilson, o governante apenas pode cumprir as tarefas correspondentes à finalidade que lhe é específica, “apoando-se sobre” os elementos que integram o todo comunitário a que se reporta, e assegurando “a colaboração de todas as forças sociais úteis ao bem comum para as dirigir e para as unir”.²⁴⁵

É precisamente daqui que nasce aquele que São Tomás, seguindo Aristóteles, desenha como sendo o regime de organização política perfeito. Trata-se de um regime no âmbito do qual “todos participam mais ou menos no governo”²⁴⁶. O poder político exige a participação. Tem de partir da actividade das pessoas e dos corpos sociais. Só assim os pode potenciar, suprimindo as eventuais lacunas que manifestem, e dirigir na sua caminhada para as finalidades que lhes correspondem. E, por outro lado, é um regime misto, “temperado com

²⁴⁴ Trata-se de uma característica fundamental da filosofia política de São Tomás de Aquino, que tem levado mesmo alguns a caracterizá-la como um pensamento autenticamente democrático. Vejam-se, por exemplo, os argumentos desenvolvidos a este respeito por Jacques Maritain, *Princípios duma política humanista*, Lisboa, Morais Editora, 1960, particularmente nas pp. 77-78, e ainda a dissertação de doutoramento do Reverendo Edward F. Murphy, *St. Thomas' Political Doctrine and Democracy*, Washington, D.C., Catholic University of America, 1921.

²⁴⁵ Étienne Gilson, *op. cit.*, p. 402.

²⁴⁶ São Tomás de Aquino, *op. cit.*, tomo 2, I-II, Questão 105, art. 1, p. 701.

felicidade de monarquia pela preeminência de um só, de aristocracia, pela multiplicidade de chefes qualificados pela sua virtude, de democracia, enfim, ou de poder popular²⁴⁷ na medida em que simples cidadãos podem ser escolhidos para chefes e a escolha dos chefes pertence ao povo²⁴⁸.

O poder não se substitui à actuação autónoma das pessoas e dos corpos sociais. Pelo contrário, no paradigma tomista, o seu exercício é sinónimo de actividade de supervisão, de aperfeiçoamento e de encaminhamento das pessoas e de cada uma das forças sociais para a finalidade que lhes é específica e, em última instância, para o bem comum²⁴⁹. Para além disso, a par do seu carácter subsidiário, ao nível do respectivo exercício material, o poder ostenta ainda igual carácter a nível formal. Para o Doutor Angélico o exercício do poder não é prerrogativa arbitrária do governante, mas um ministério que lhe é confiado, não só para ser cumprido em direcção a uma finalidade claramente pré-estabelecida — o bem comum —, como ainda para ser exercido sob uma forma muito precisa a que, igualmente, o governante não pode escapar: o direito. O poder exerce-se através da lei. Não a lei entendida à maneira positivista estritamente como força de coerção que obriga os súbditos à vontade do soberano, independentemente do seu conteúdo; mas a lei entendida como instrumento de introdução nas sociedades humanas de princípios normativos que se impõem racionalmente enquanto expressão do direito divino eterno, o direito natural. Derivada do direito natural e veículo de condução dos homens e das sociedades humanas para o bem

²⁴⁷ *Ex democratia, id est, potestate populi*, no original latino.

²⁴⁸ *Ibid*, p. 702. Para a caracterização tomista do regime perfeito cf. ainda tomo 2, I-II, Questão 95, art. 4, pp. 601-602.

²⁴⁹ Cf. Vincent F. Shepard, *Religion and the Concept of Democracy. A Thomistic Study in Social Philosophy*, Washington, D.C., The Catholic University of America Press, 1945, especialmente p. 50.

comum, a lei é regra da razão a que se adiciona a força de coerção da sociedade, com vista à garantia da sua eficácia²⁵⁰.

A lei não decorre da vontade do governante, impõe-se-lhe. Para a regulamentação da convivência social, com vista ao bem comum, o legislador positivo não cria a lei, codifica-a, fixando-a e trazendo-a do plano estritamente racional para o plano positivo dos compêndios de códigos, onde ela é mais facilmente conhecida, divulgada e utilizada. A esta vertente racional e directiva da lei, que reconhece e transpõe, o governante apenas adiciona a força do seu poder coercivo, garantindo-lhe a obediência universal. O legislador positivo é intérprete, tradutor e garante do direito. A sua actuação é subsidiária relativamente à normatividade superior do direito natural. O princípio romano segundo o qual *principes legibus solutus est*, não conserva aqui qualquer validade. Dado que o direito positivo constitui instrumento de fixação e de facilitação da implementação do direito natural insito na natureza e no coração dos homens, o governante jamais poderá ser *lex animata*, sendo antes apenas o agente, o auxiliar do único e verdadeiro legislador: Deus²⁵¹. Por tudo isto então é que a actuação do legislador positivo apenas é legítima na medida em que desempenhar uma função subsidiária relativamente à normatividade superior do direito natural, respeitando-a e fazendo-a respeitar, introduzindo-lhe objectividade, visibilidade e coercibilidade.

²⁵⁰ Para a concepção tomista do direito e da lei como comando racional de explicitação e de fixação do direito natural com vista ao bem comum, cf. particularmente, São Tomás de Aquino, *op. cit.*, tomo 2, I-II, Questões 90, art. 4, p. 573, 92, art. 1, p. 582, 93, art. 3, p. 586, 95, art. 2, p. 599, e 96, arts. 5 e 6, pp. 607-608.

²⁵¹ Sobre esta concepção tomista do direito como participação e da lei como algo que cada homem possui no seu coração e que é veículo através do qual, e pela via da razão, participa na lei natural e na lei eterna divina, cf. Étienne Gilson, *op. cit.*, particularmente pp. 328-334, A. Sertillanges, *op. cit.*, p. 329 e Otto von Guericke, *The Development of Political Theory*, *ed. cit.*, especialmente pp. 300-310.

Por último, são igualmente os princípios fundamentais da autonomia e da subsidiariedade que São Tomás utiliza para caracterizar o posicionamento do poder temporal relativamente ao poder espiritual e a superioridade relativa do segundo perante o primeiro. Por um lado, apesar de, no fundo, lidarem com as mesmas entidades — as pessoas —, os poderes temporal e espiritual movimentam-se em esferas distintas, na medida em que a sua actuação incide sobre aspectos distintos da natureza humana e cada um possui como finalidade cuidar de facetas igualmente distintas do *telos* próprio do homem. O primeiro incide sobre a temporalidade do aqui e agora, enquanto que o segundo se ocupa da intemporalidade da vida eterna. Por isso é que, inserindo-se em momentos distintos do homem, a felicidade a que um e outro procuram conduzir o homem assume características substancialmente distintas. O poder temporal procura conduzir o homem à ordem e à tranquilidade propiciadoras da condição de felicidade, tão bem descrita por Aristóteles, emblemática da vida autárquica, a que nada falta. O poder espiritual procura conduzir o homem não já à felicidade terrestre, mas à eterna.

Assim, e na medida em que não extravasam o domínio que lhes é próprio, cada um desses poderes constitui-se com o seu âmbito individualizado e autónomo. No dizer do Doutor Angélico, “tal como pertence aos príncipes seculares promulgar as leis, precisando o direito natural no que respeita o bem comum no domínio temporal, do mesmo modo pertence aos prelados eclesiásticos a prescrição dos decretos no que respeita ao bem comum dos fiéis no domínio espiritual”²⁵².

Ora, apesar de constituírem âmbitos individualizados, cada um com a sua finalidade privativa, os poderes espiritual e temporal não se apresentam total e perfeitamente desgarrados um do outro. Pelo contrário encontram-se profundamente interligados. Se bem que sob prismas diferentes, ambos incidem

²⁵² São Tomás de Aquino, *op. cit.*, tomo 3, II-II, Questão 147, art. 3, p. 835.

sobre um mesmo sujeito, que é o homem, e possuem como finalidade a realização mais plena da sua natureza. Deste modo, e na medida em que as suas finalidades e os respectivos âmbitos de acção se entrecruzam, nem um, nem o outro se podem posicionar como poderes independentes e soberanos, fechados hermeticamente sobre si mesmos.

Para além de distintos e integrados, os poderes temporal e espiritual não se situam num mesmo nível de igualdade. Por um lado, a finalidade espiritual do homem é superior à material, na medida em que incide sobre a parte superior do homem e se perspectiva na intemporalidade da vida eterna. Ao contrário do que se havia verificado em Aristóteles, para além da vida terrestre abre-se ao homem a vida eterna. Deste modo, a felicidade propiciável no quadro do poder temporal para a vida terrestre não pode constituir a finalidade última do homem — precisamente porque à vida terrestre se sucede a vida eterna e porque para além da felicidade temporal há que assegurar a felicidade eterna. E a segunda é manifestamente superior à primeira. Por isso é que “o poder secular está submetido ao poder espiritual, como o corpo está submetido à alma. Por esta razão, não há usurpação quando o superior espiritual intervém no âmbito do poder temporal, ou o poder secular lhe está submetido”²⁵³.

O poder temporal é subsidiário do poder espiritual. Por um lado, porque a finalidade própria do homem a que o poder espiritual tem por função oferecer resposta — a felicidade eterna — é manifestamente superior e mais importante do que aquela a que corresponde o poder temporal. E, por outro lado, porque para a garantia da realização da sua finalidade própria, o poder espiritual necessita das condições que são asseguradas pelo poder temporal. A felicidade eterna é conquistada na temporalidade. Por isso é que, apesar de relativamente autónomo, o poder temporal não é independente do poder espiritual. Admite intervenções por parte do poder espiritual superior, sempre que dificultar ou não

²⁵³ *Ibid.*, Questão 60, art. 6, p. 404.

produzir as condições apropriadas para que este execute a sua missão de assegurar para o homem a finalidade transcendental que lhe foi incutida pelo Criador.

Seguindo de perto, cristianizando e aprofundando Aristóteles, toda a filosofia política de São Tomás de Aquino é um intricado e maravilhoso complexo de autonomias encadeadas subsidiariamente: desde a pessoa, na base, até à comunidade de todos os homens, no topo. Constitui uma arquitectura política singularizada por um jusnaturalismo realista. Individualizante e universalizante²⁵⁴, síntese e superação de individualismo e de colectivismo, apresenta um pensamento personalista de integração e de individualidade, de ordem e de liberdade. Eleito, desde o final do século passado²⁵⁵, pela Igreja Católica como matriz capital, norteadora de toda a sua filosofia social e política, este é um pensamento que se impõe à contemporaneidade com uma oportunidade ímpar. Para nenhum outro período da história ocidental parece ter tido maior interesse do que para o momento presente, em que se testemunha o ruir do moderno sistema estatal de organização política, e a sua substituição gradual por outro novo, ainda de contornos pouco precisos: um sistema integrado de autonomias, que parte do cidadão e do poder local, se prolonga na Europa das regiões e nos Estados, e encontra o seu momento terminal na União Europeia.

²⁵⁴ Parafraseando o belo ensaio monográfico que o Prof. Cabral de Moncada dedicou à arquitectura política do Doutor Angélico, *op. cit.*

²⁵⁵ Desde a publicação em 1879 da Encíclica *Aeterni patris*, do Papa Leão XIII.

5.2 — Autonomia, subsidiariedade e filosofia política católica

Seguindo de perto a arquitectura política tomista, que adopta como grande padrão norteador, toda a filosofia política católica parte da sociabilidade natural do homem. A vida social é perspectivada como um imperativo; algo que, na caracterização de Heinrich Rommen, não provém da vontade mas da natureza; daí que, para o ser humano, a comunidade se apresente como “a forma intencional de vida”²⁵⁶. De tal modo que o social surge como condição natural do homem e com a finalidade de auxiliar a pessoa na realização mais perfeita da sua natureza, isto é, na busca da sua felicidade.

O social não é, portanto, perspectivado, à maneira da modernidade, como sendo algo de abstracto, unitário e homogéneo, uma construção artificial do Estado, mas como algo vivo, real e concreto. A sociedade não é construída pelo Estado, constitui-se livremente por um impulso natural do homem. É constituída por uma intrincada trama de colectividades, umas naturais²⁵⁷, outras artificiais e

²⁵⁶ Cf. Heinrich A. Rommen, *El Estado en el pensamiento católico, un tratado de filosofía política*, Madrid, Instituto de Estudios políticos, 1956. A citação é da p. 159.

²⁵⁷ Tais como a família, o municipio, a região. Estes “elementos intermédios naturais” posicionados entre a pessoa, na base, e o Estado, no topo, decorrem da própria natureza humana. Não são criação do Estado, precedem-no. E não necessitam, portanto, do seu reconhecimento. Cf., por todos, Joaquín Azpiazu, *El Estado católico, líneas de un ideal*, Madrid, Ediciones Rayfe, 1939, pp. 98-100.

voluntárias²⁵⁸, mas todas estritamente necessárias para a realização da personalidade de cada um e do bem comum de todos os homens. Por isso é que a autonomia e as competências de cada uma destas comunidades não são uma concessão arbitrária do Estado, mas decorrem da sua adequação para a execução das suas finalidades naturais, enquanto momentos da realização da identidade da pessoa, tal como definida pela própria natureza. Nestes termos, a autonomia decorre do carácter ontológico e da natureza teleológica de cada uma destas comunidades, e do concurso do respectivo exercício para a construção da personalidade. É precisamente deste carácter e nos domínios e na medida em que as comunidades naturais em que os homens se inserem são capazes de assegurar esta tarefa primordial de realização da pessoa e do género humano, que lhes correspondem uma série de poderes e de direitos: a sua autonomia²⁵⁹. E o respeito e a defesa intransigentes da identidade e da autonomia de cada um destes corpos intermédios são perspectivados como “única salvaguarda contra o despotismo do tipo mais perigoso”²⁶⁰, do centralismo e do unitarismo personificados no Estado moderno.

Síntese e superação de capitalismo e de socialismo, de individualismo e de totalitarismo, de liberalismo e de luta de classes, e antítese exacta da ideia de *razão de Estado*, os princípios fundamentais da autonomia e da subsidiariedade emergem a partir de uma concepção pluralística da sociedade, como conjugação

²⁵⁸ Como as guildas, os grémios, as associações recreativas, etc. E, até mesmo estas, na medida em que contribuem para o cumprimento da identidade específica do homem, escapam à vontade arbitrária do Estado e encontram-se autorizadas, por natureza. Cf. Carlos Pacheco Amaral, “Guildas, corporações e democracia”, *ed cit.*, especialmente pp. 93-101, e a bibliografia aí identificada.

²⁵⁹ Cf., por todos, Luigi Taparelli, *Saggio teorético di diritto naturale*, Roma, Civiltà Cattolica, 1928.

²⁶⁰ A expressão é de Ernst Cahill, *The Framework a Christian State*, Dublin, M. H. Gill and Son, Ltd., 1932, p. 482.

de liberdade com a sociabilidade natural que caracteriza o ser humano²⁶¹. Em alternativa ao monismo positivista e unitarista da modernidade, que destrói todas as organizações que possuem identidade e governo autónomos, e apenas reconhece cidadãos entendidos racional e atomisticamente, todos perfeitamente idênticos entre si porque todos integralmente dependentes da vontade soberana do Estado, o pensamento político católico reconhece uma vasta pluralidade de sujeitos. No argumento do Prof. Rommen, a matéria do político é constituída, desde logo, pelos indivíduos situados, “naturais e livres”, na família, no município, na região, na igreja, nas associações sócio-profissionais, recreativas, etc. É que, para além de ser um indivíduo, racional, igual aos seus semelhantes, cada homem é também pessoa, uma entidade perfeitamente individuada e inimitável; e, em seguida, é também pai, mãe, filho ou filha, irmão, vizinho, membro desta ou daquela associação ou comunidade. Enquanto expressão da vida social de cada homem, estas qualificações não podem deixar de ocupar o lugar que lhes é devido no sistema político responsável pela organização da convivência social. E, de seguida, por cada uma das comunidades em que as pessoas situam as suas vidas²⁶².

A sociedade não é um mero agregado de indivíduos, mas um composto de entidades naturais, cada uma com as suas natureza, identidade e finalidade próprias. Não é, como pretende o paradigma da modernidade, uma construção artificial, nem tão pouco algo hipostasiado, equiparado ao divino, mas uma unidade de ordem ditada pela natureza. Está constituída por uma pluralidade de

²⁶¹ Cf. Juan Vallet de Goytisolo, “Libertad y Principio de subsidiariedad”, *ed. cit.*, Chantal Millon-Delsol, *op. cit.*, em especial pp. 29-30 e Luis Sánchez Agesta, *Los principios cristianos del orden político*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, particularmente pp. 102-103.

²⁶² Cf. Heinrich Rommen, *op. cit.*, principalmente pp. 167 e 345-346 e Joaquín Azpiazu, *op. cit.*, p. 108. Entre nós, veja-se o trabalho pioneiro do Prof. Lúcio Craveiro da Silva, em particular, *A idade do social*, Braga, Livraria Cruz, 1959; e “Fundamentação do direito de associação — o princípio de subsidiariedade” originalmente publicado em 1959 e reeditado em *Ensaio de filosofia e cultura portuguesa*, Braga, Faculdade de Filosofia, 1994.

“consórcios”, desenvolvidos de acordo com a natureza para o serviço das necessidades objectivas que caracterizam o homem²⁶³. A sociedade, e cada um dos “consórcios” em que se organiza, é uma entidade de relação ou de ordem, não uma entidade substancial²⁶⁴.

Por seu lado, o político é entendido como o agente do social assim perspectivado pluralisticamente. “Tal como as sociedades foram feitas para os homens [escreve o Prof. Taparelli], também os governos foram feitos para as sociedades”²⁶⁵. O fundamento da acção política é aquilo que a legitima é, precisamente, a realização concreta dos valores que caracterizam a dignidade do homem. Por isso é que, de entre os princípios políticos mais fundamentais, sobressaem a autonomia e a subsidiariedade: a autonomia de cada um dos consórcios sociais que se constituem por um impulso da natureza, para o serviço do homem, sempre que estes forem capazes de assegurar cabalmente as funções que ditaram a sua constituição; e a subsidiariedade, para o encadeamento político, hierárquico e supletivo, dos consórcios inferiores na constituição de consórcios superiores, sempre que tal seja necessário para o cumprimento mais cabal da condição humana e das suas exigências. É o próprio Concílio Vaticano II que o determina, ao preconizar que “a estrutura e o funcionamento correcto do ordenamento social [do Estado] exigem que exista no seu seio uma grande

²⁶³ Rejeitando-se assim, por igual, as teses antagónicas, quer daqueles que fazem decorrer o social da vontade artificial do homem, quer daqueles que sustentam que o homem é um mero produto do social. Cf. Pablo Lucas Verdù, *Sobre un personalismo comunitário*, Bologna, Zanichelli, 1953 e Luigi Taparelli, *op. cit.*

²⁶⁴ Apenas a pessoa é uma entidade substancial, portadora de valores originais que nem a sociedade, nem a respectiva estrutura política podem desconhecer, mas têm, isso sim, de assegurar, proteger, incrementar. Cf. Giorgio la Pira, *Para uma estrutura cristã do Estado*, Lisboa, Moraes Editora, 1956, particularmente pp. 159 e 225-226.

²⁶⁵ Luigi Taparelli, *op. cit.*, vol I, p. 366.

pluralidade de agrupamentos intermédios com fins privados ou públicos, livres e autónomos no seu campo”²⁶⁶.

O Estado não é a sociedade, mas ordem e momento de direcção da actuação dos corpos sociais, que não cria, nem pode destruir. Expressão última do político, mais não constitui do que o término de um processo aglutinador exigido pela própria natureza humana. Não sendo o único momento material do político, reconhece, no seu seio, outras entidades que com ele partilham tal condição. O Estado não concentra em si todas as finalidades e capacidades de aperfeiçoamento do homem, mas apenas algumas, designadamente aquelas que as entidades naturais que o integram não forem capazes de assegurar por si só. Daí o grande ditame do Papa Leão XIII: “Que o Estado não absorva, nem o cidadão, nem a família”, nem nenhuma das demais entidades intermédias que se constituem²⁶⁷. Ao Estado cumpre, então, a organização hierárquica, o encadeamento subsidiário, e a garantia dos interesses e das necessidades da sociedade, no respeito mais escrupuloso pela trama de entidades em que este se constitui. As suas responsabilidades desenrolam-se teleologicamente em quatro grandes níveis, designadamente: criar as condições adequadas para que cada uma das entidades que integra possa desempenhar as funções correspondentes à finalidade que a natureza lhes imprimiu, supri-las em todas as lacunas que manifestem, assegurar todas as demais tarefas que, apesar de necessárias, não são susceptíveis de serem por elas exercidas, reclamando o âmbito estatal, e garantir a sua própria união política, enquanto um todo.

O Estado tem por função primordial governar, isto é, ordenar a sociedade, em todas as suas manifestações, conduzindo-a para a finalidade que a caracteriza:

²⁶⁶ Citado por Ángel Berna, et al., *Doctrina social católica*, Madrid, Instituto Social León XIII, 1966, p. 101. Cf. ainda Heinrich Rommen, *op. cit.*, p. 348, e ainda Luis Sánchez Agesta, *op. cit.*, particularmente pp. 35 e seguintes.

²⁶⁷ Citado em Joaquín Azpiazu, *op. cit.*, p. 73.

o bem comum para a garantia da personalidade. “Não é [no dizer do Papa Pio XII] uma onipotência opressora de todas as autonomias legítimas. A sua função, a sua magnífica função, é, antes, favorecer, ajudar, promover a íntima ligação, a cooperação activa, no sentido de uma unidade mais elevada, dos membros que, respeitando a sua subordinação ao fim do Estado, cooperam da melhor maneira possível para o bem da comunidade, precisamente enquanto conservam e desenvolvem o seu carácter particular e natural. Nem o indivíduo nem a família devem ser absorvidos pelo Estado”²⁶⁸.

Tal como o social é um meio para a realização da personalidade, também o Estado é um instrumento para o serviço de ambos, um servidor que procede do pluralismo das formas sociais que integra e tem por função possibilitar, ordenar e fomentar a vida de cada uma delas. O Estado rodeia e contém, por assim dizer, as pessoas e as entidades sociais, fornecendo-lhes tudo aquilo de que necessitam para a sua existência e para o cumprimento da sua identidade natural. Na esquematização de Heinrich Rommen, a sua intervenção sobre as entidades que integra apenas se justifica quando exercida a título subsidiário: primeiramente sempre que se verifique dano para a dignidade, os interesses e os direitos essenciais de toda a comunidade ou de algum dos seus elementos constituintes; em segundo lugar, que esse dano tenha já ocorrido ou seja iminente e de outra forma inevitável, devendo a acção estatal surgir como último recurso e perante a impotência das entidades intermédias interessadas; e, por fim, a intensidade da intervenção estatal tem de ser proporcional ao dano que se tenha verificado ou que esteja prestes a verificar-se²⁶⁹.

É, para além disto, no contexto da Encíclica papal *Quadragesimo Anno* que o princípio de subsidiariedade encontra a sua formulação, já clássica, como

²⁶⁸ Papa Pio XII, citado em José Miguel Ibañez Langlois, *Doctrina social de la Iglesia*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., 1987, p. 146.

²⁶⁹ Cf. Heinrich Rommen, *op. cit.*, especialmente pp. 166-173, 324-354 e 400-411.

princípio de direito natural, ou melhor, na linguagem pontificia, como “imutável [...] e] solene princípio da filosofia social”²⁷⁰. Tal como “é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efectuar com a sua própria iniciativa e indústria, para o confiar à colectividade [escreve o Sumo Pontífice], do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que as sociedades menores e inferiores podiam conseguir é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, e não destruí-los nem absorvê-los”²⁷¹.

O Estado apenas deve intervir no corpo social para lhe oferecer as condições que tornam possível a cada um dos seus elementos constituintes o cumprimento das missões que teleologicamente lhe são específicas. Todo o encadeamento social do homem, desde a reunião de homem e mulher para a constituição da família, se explica subsidiariamente. E, no culminar deste processo, o Estado surge como uma entidade corporativa com uma função geral, potenciadora, coordenadora, arquitectónica, perante a parcialidade que singulariza as entidades que integra — as quais, contudo, não deixam de subsistir com as respectivas finalidades privativas.

Trata-se aqui de uma perspectiva pluralista da sociedade e do Estado, nos termos da qual, e na linha do pensamento político autonomista, se prevê uma organização política complexa do Estado enquanto *comunidade de comunidades*, desenvolvidas para a garantia das necessidades de integridade e de dignidade próprias da pessoa. Neste contexto o político apresenta-se com uma função suplementar, derivada ou secundária, em todas as suas manifestações. Quer a soberania global do Estado, quer a autonomia política das comunidades territoriais em que este se organiza, quer ainda a autonomia funcional das demais

²⁷⁰ Papa Pio XI, Encíclica *Quadragesimo anno*, in *Magistério social da Igreja*, vol. I, Lisboa, Edições Paulistas, 1961, p. 512.

²⁷¹ *Ibid.*, pp. 512-513.

corporações sociais, encontram-se, todas, ao serviço da autonomia e da identidade própria do homem. Nem as comunidades intermédias, nem o Estado, existem por si, nem, muito menos, para si, mas para o serviço do bem comum das entidades que englobam e, acima de tudo, para o serviço das pessoas. Por isso é que o ponto de partida de todo o processo de construção e de organização política é, precisamente, o ideal de autonomia, autoconstrução e de dignidade da pessoa, na sua maior amplitude possível, exactamente em execução da natureza e da identidade próprias do homem²⁷².

Seguindo o modelo da família, onde “a autoridade do pai em relação aos filhos é subsidiária, porque, sem prejuízo de lhes prestar colaboração, ajuda e orientação, deve respeitar a sua liberdade e a sua personalidade, intervindo a sua acção apenas quando os filhos dela precisarem”²⁷³, a subsidiariedade constitui uma *rule of reason*, um “princípio arquitectural” de direito natural para a leitura fiel da realidade social e para a respectiva organização política, a partir da base, já que “a vitalidade social circula de baixo para cima, de dentro para fora”²⁷⁴.

Uma vez que “a sociabilidade humana se desenvolve natural e escalonadamente, sem que as formas mais elevadas absorvam as inferiores, antes complementando-as para a consecução dos fins que estas não alcançam”²⁷⁵ por si sós, também a organização política destas sociedades naturais em que os homens se inserem tem de espelhar a própria complexidade das estruturas sociais de base. Dado o carácter natural das sociedades territoriais, sócio-profissionais,

²⁷² Cf., em particular, Ernest Cahill, *op. cit.*, particularmente pp. 455-463, Giorgio la Pira, *op. cit.*, Heinrich Rommen, *op. cit.* e George Woodcock, “The Idea of Regional Autonomy in Italy, from Mazzini to Ambrosini”, in *Il politico*, nº 4, 1986.

²⁷³ No dizer de Julian Gil de Sagredo, “El principio de subsidiariedad y los cuerpos intermedios”, in Aa. Vv., *El principio de subsidiariedad. actas de la la XIX reunión de amigos de la Ciudad Católica*, Madrid, Speiro, 1982, pp. 71-72.

²⁷⁴ Javier de Burgos, *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁷⁵ Juan Vallet de Goytisolo, *op. cit.*, p. 29.

culturais e recreativas, etc., no âmbito das quais toda a vida humana se desenrola e adquire significado, e o igual carácter natural do Estado enquanto *communitas perfecta* globalizante, e, bem assim, o valor e as finalidades próprias de cada uma destas mesmas sociedades naturais, os respectivos encadeamento e ordenamento políticos não podem deixar de consagrar essa mesma complexidade social, reconhecendo o valor e, daí, a autonomia próprios de cada uma das unidades decorrentes da estruturação política da pluralidade social de base. Entendendo o político como reportando-se à organização e à condução do social, à pluralidade deste último terá de corresponder uma igual pluralidade do primeiro; e, para além disso, é da identidade e das funções próprias de cada uma das comunidades políticas que deriva o poder de que dispõem, a sua autonomia.

A finalidade do Estado é subsidiária das sociedades e das pessoas, para quem é garante de uma vivência minimamente ordenada. Assim, também o poder político específico do Estado, a soberania, se apresenta de modo “sucessivo e supletivo”, surgindo a pessoa em primeiro lugar e, só depois, as associações territoriais e funcionais, e o Estado apenas em último lugar, como pedra de encerramento de todo o sistema político-organizacional e garante do seu funcionamento. Nas palavras de Juan Beneyto, “a teoria do poder regional arranca da filosofia da liberdade e da pessoa, apoia-se na doutrina das comunidades naturais, e ainda, na das entidades intermédias, frente ao Estado, que tende a absorver todos os poderes e ao indivíduo, que fica isolado”²⁷⁶. E é exactamente pelo carácter derivado do poder da comunidade superior, e pelo facto de a sua finalidade ser subsidiária das inferiores que integra, e pela ligação à “filosofia da liberdade” que, continua Beneyto, “a autonomia exige a participação das colectividades diferenciadas nas decisões de carácter político”²⁷⁷.

²⁷⁶ Juan Beneyto, *Las autonomías. El poder regional en España*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., 1980, p. 7.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 109.

“Princípio fundamental da filosofia política cristã”²⁷⁸, a subsidiariedade aponta, por um lado, para a autonomia do social perante o político e, por outro, para a autonomia de cada uma das entidades políticas em que o homem se insere — até ao próprio sistema internacional — no seu inter-relacionamento mútuo²⁷⁹. São os princípios fundamentais da autonomia e da subsidiariedade que deverão definir a “autoridade universal — os poderes da Organização das Nações Unidas, por exemplo — e os respectivos relacionamentos com as demais entidades do sistema internacional, particularmente com os Estados. O poder e a capacidade de acção da entidade de governo universal não poderão depender do capricho ou da vontade conjuntural dos Estados; mas tão pouco poderão cercear a acção destes, substituindo-se a ela, quando exercida no âmbito da sua esfera própria de competências. Devem, isso sim, ser garante de que cada um dos elementos que integra, desde a pessoa até ao Estado, desempenha autónoma e eficazmente a finalidade que lhe corresponde, potenciando-os, auxiliando-os e substituindo-os, sempre que necessário”²⁸⁰.

A subsidiariedade constitui deste modo, simultaneamente, um princípio negativo que, em circunstâncias determinadas, é limitativo da acção das entidades políticas superiores, e um princípio positivo que, noutras, torna essa actuação obrigatória.

No seu cerne mais nuclear, a subsidiariedade pretende suscitar as capacidades e a actuação autónoma de pessoas e de corpos sociais. Quer isto dizer que a instância superior apenas deve extravasar o seu âmbito de actuação próprio, e intervir nos domínios de actividade privativos das entidades que

²⁷⁸ Luis Sánchez Agesta, *op. cit.*, p. 9.

²⁷⁹ Veja-se, por exemplo, a formulação da Constituição Pastoral *Gaudium et spes* e das Encíclicas *Pacem in terris* e *Sollicitudo rei socialis*, que apontam para o princípio de subsidiariedade no desenvolvimento e na estruturação da comunidade e do sistema internacionais.

²⁸⁰ Cf. Chantal Millon-Delsol, *op. cit.*, pp. 148-149 e os textos do Papa João XXIII que ali cita.

integra, de forma correctiva, quando se constatar a incapacidade destas entidades em assegurar as tarefas que lhes cumprem, e apenas no âmbito preciso em que essa incapacidade se manifestar — sem “usurpar” os direitos das colectividades, mas procurando sempre repô-los, fortalecê-los e protegê-los “como convém”²⁸¹. A intervenção da entidade superior encontra-se sempre delimitada pela autonomia das entidades inferiores que integra e pelas necessidades decorrentes da sua identidade e das suas incapacidades. Conforme argumenta o Papa Paulo VI, “o princípio de autonomia exige que os poderes públicos não realizem aquilo que os indivíduos e os grupos puderem realizar, mas requer esta intervenção logo que os indivíduos ou os grupos se mostrarem incapazes de assegurar os seus objectivos necessários para o bem comum, ou quando não estiverem dispostos a submeter-se às exigências do interesse geral”²⁸².

O princípio de subsidiariedade aponta para uma estruturação política do Estado, a partir das bases, isto é, a partir das comunidades inferiores que integra e do seu funcionamento autónomo, em cumprimento das finalidades naturais que correspondem a cada uma delas. O próprio Estado, enquanto comunidade global, mais não é do que um conglomerado de autonomias que se lhe impõem e que tem por função respeitar e fazer respeitar, dirigir, orientar, suprir ... Por isso é que “nem o Estado, nem sociedade alguma deverão jamais substituir a iniciativa e a responsabilidade das pessoas e dos grupos sociais intermédios nos níveis em que estes possam actuar, nem destruir o espaço necessário para a sua liberdade”²⁸³. É a afirmação positiva dos direitos das pessoas e dos grupos, frente ao Estado. Isto

²⁸¹ Cf. a Encíclica *Rerum novarum* do Papa Leão XIII, in Aa Vv, *Caminhos da justiça e da paz. doutrina social da Igreja, documentos de 1891 a 1991*, Lisboa, Rei dos Livros, 1993, p. 42.

²⁸² Carta de 5 de Setembro de 1965 do Papa Paulo VI, citada por Chantal Millon-Delsol, *op. cit.*, p. 145.

²⁸³ Instrução da Sagrada Congregação para a Doutrina da Fé, *A consciência da liberdade*, apud Manuel Alcalá, “Papa, Obispos y curia romana. La Iglesia y el principio de subsidiariedad”, in *Razón y fe. Revista hispanoamericana de cultura*, Junho de 1986, p. 509.

porque as pessoas — tanto as individuais como as colectivas — são autónomas e possuem competências próprias, decorrentes das suas natureza e finalidade específicas²⁸⁴.

A subsidiariedade constitui igualmente um princípio positivo de definição da interacção entre os vários níveis organizacionais que, no seu conjunto, constituem o Estado enquanto comunidade política superior. Dizer-se das entidades constitutivas do Estado que são autónomas equivale a dizer que são responsáveis pela identificação das normas e dos valores norteadores da sua actuação e que detêm dentro de si próprias mecanismos e recursos adequados para o efeito. Autonomia implica, no dizer de Luis Sánchez Agesta, um “poder realizar”. Não apenas em sentido negativo de ausência de impedimentos exteriores, mas também em sentido positivo de capacidade real de agir. Por isso é que a autonomia das entidades inferiores apresenta duas grandes exigências às entidades superiores que integram, *maxime* ao Estado. Primeiro, que se abstenham rigorosamente de coarctar o seu âmbito de actividades privativo, a sua acção. E segundo, que lhes forneçam os recursos adequados para poderem executar concretamente as finalidades que a natureza lhes imprimiu, para poderem agir. São duas exigências distintas, que não podem isolar-se porque complementares. A primeira aponta para uma liberdade à maneira do liberalismo, negativa, que concebe um Estado mínimo que não interfira nem dificulte a livre actuação das pessoas e das entidades sociais de base²⁸⁵. A segunda é já positiva,

²⁸⁴ Não se trata aqui, contudo, da perspectiva liberal de redução do Estado ao mínimo possível. A condição política não constitui um mal necessário, mas algo que é natural no homem. Trata-se portanto, isso sim, da defesa da construção do Estado na sua *justa dimensão*, no respeito pela autonomia e pelas esferas de actuação privativas da cada uma das comunidades menores que engloba, para além das pessoas individuais.

²⁸⁵ Para uma abordagem mais detalhada do liberalismo e do Estado liberal, veja-se a discussão apresentada nos capítulos anteriores.

reclama o *subsidium* da entidade superior exigindo-lhe a solidariedade e o auxílio necessários para a efectivação concreta da autonomia²⁸⁶.

Do latim *subsidium*, este princípio aponta para o dever duplo: de respeito pela autonomia das entidades inferiores e de *subsidiarum officium*, isto é, de prestação de auxílio da entidade superior para que as primeiras possam de facto viver a sua autonomia. Tal como a entidade política superior abarca e resulta das entidades inferiores, também a sua finalidade natural engloba finalidades daquelas entidades que a constituem. Por isso é que, sem as absorver, destruir ou substituir, à entidade superior cumpre então, na linguagem pontificia, a “orientação”, o “estímulo”, a “coordenação”, o “suprimento” e a “integração” das actuações das entidades inferiores, garantindo, simultaneamente, a defesa da autonomia privativa dos indivíduos e dos consórcios sociais, e a execução dos respectivos fins próprios que são também os seus²⁸⁷.

É assim que, no contexto da doutrina social da Igreja, a autonomia e a subsidiariedade surgem como princípios políticos estruturantes do Estado, e até mesmo da comunidade internacional. Impõem-se como instrumentos de garantia, quer de um núcleo de competências próprias e reservadas de cada uma das entidades sociais e políticas que se constituem, quer da solidariedade e da união efectiva entre todos os seus membros, pela via da *subsidiarum officium* da comunidade superior relativamente aos seus membros individuais e colectivos.

Na acepção limitativa do princípio de subsidiariedade consagra-se a defesa e a garantia intransigentes do nível de competências (da autonomia) dos indivíduos e dos consórcios sociais, territoriais e funcionais inferiores face aos superiores, *maxime* face ao Estado e ao seu poder soberano. A autonomia dos

²⁸⁶ Para uma exposição magistral deste carácter duplo da subsidiariedade e do seu inter-relacionamento com o princípio de autonomia, cf. Luis Sánchez Agesta, *Los principios cristianos del orden político*, ed. cit., particularmente pp. 247 e seguintes.

²⁸⁷ Cf. a Encíclica *Mater et magistra* do Papa João XXIII, in *Magistério social da Igreja*, ed. cit., p. 790.

corpos sociais, no exercício das suas funções e das suas finalidades privativas, impõe-se, assim, como limite positivo da acção da comunidade superior²⁸⁸. À ordenação hierárquico-burocrática da modernidade substitui-se a especialização de competências. Deste modo o princípio de subsidiariedade transforma-se em barreira, intransponível, de salvaguarda da autonomia das entidades inferiores face às superiores, particularmente face ao Estado.

Por outro lado, na acepção positiva consagram-se a integração e os sistemas de relacionamentos e inter-relacionamentos entre as várias entidades que compõem o Estado no seu sentido global: os cidadãos individuais e os colectivos, as pessoas e os consórcios sociais intermédios. Neste contexto, os princípios de autonomia e de subsidiariedade supõem mesmo uma comunidade minimamente integrada e solidária — e, sobretudo, exigem por parte dos vários corpos sociais uma vontade inequívoca de partilha de um destino colectivo comum e de colaboração mútua nas suas definição e conquista positivas²⁸⁹. Enquanto

²⁸⁸ No quadro deste paradigma, mais importante do que definir os limites da autonomia dos corpos sociais, é definir os limites da acção das entidades políticas superiores, sobretudo do Estado, na razão em que, com a modernidade, foi elevado à condição de protótipo do político. Os parâmetros de delimitação de ambos encontram-se definidos pela própria natureza. Contudo, e pela sua fragilidade perante as entidades superiores, particularmente perante o Estado, são as entidades inferiores que necessitam de ver o seu âmbito de acção escrupulosamente respeitado. Daí que se tome mais urgente definir com rigor os limites do poder do Estado, os limites da soberania, se se quiser, do que os limites das autonomias que o constituem.

²⁸⁹ De tal modo que a ausência de tal vontade parece predestinar ao insucesso evidente qualquer tentativa de construção comunitária. Até mesmo a força não será capaz de assegurar indefinidamente, pois o espectro da desintegração permanecerá sempre mais ou menos latente. E, no Ocidente, a mesma história que identifica os casos em que a autonomia e a subsidiariedade têm conhecido um sucesso manifesto no esforço de construção comunitária, apresenta igualmente um vasto rol de casos em que têm falhado estrondosamente. Considere-se, a título de exemplo, a sucessão de obstáculos, avanços e recuos, ameaças, insultos, confrontos e incompreensões que têm marcado o processo de paz no Médio Oriente e a autonomia palestiniana. Rivalidades e ódios multi-seculares aparentam continuar a inviabilizar qualquer possibilidade de convivência solidária e de partilha de um destino comum entre palestinianos e israelitas. Nestes termos levantam-se sérias dúvidas sobre a possibilidade de sucesso da autonomia palestiniana, a não ser que venha a desembocar na criação de dois Estados soberano (israelita e palestiniano), ou que se venham a verificar substanciais alterações nas mentalidades dominantes em larguíssimas faixas destes dois povos. Para a identificação positiva da história dos sucessos e dos insucessos da autonomia, veja-se Hurst Hannum, *The Theory and Practice of Governmental Autonomy*, Final

mecanismo de regulamentação do relacionamento mútuo entre a pluralidade de entidades que compõem o Estado — e do posicionamento do próprio Estado face às entidades que compreende —, os princípios de subsidiariedade e de autonomia apontam ainda para o encadeamento político dos consórcios sociais numa linha crescente e harmónica de complexidade e de integração. Apontam também para a obrigação de as entidades superiores, *maxime* do Estado, para além do desempenho das suas competências privativas decorrentes das suas natureza e finalidades próprias, prestarem auxílio às entidades inferiores, conduzindo-as para o cumprimento das suas finalidades, “fomentando” e “estimulando” as suas actuações, “coordenando-as” com as da comunidade global, “completando-as” sempre que necessário, e suprimindo as eventuais lacunas decorrentes de acção deficiente ou de inacção. Do mesmo modo que a natureza e a finalidade privativas da entidade superior abarcam as das entidades inferiores que lhe estão na base, também as responsabilidades das primeiras abarcam as das segundas.

Nos termos da síntese apresentada entre nós pelo Prof. Lúcio Craveiro da Silva, já em 1959, “só se pode admitir a intervenção duma sociedade superior quando esta intervenção é supletiva, ou seja: quando serve de ajuda e de progresso e não de absorção e de destruição”. Por isso é que ao Estado, enquanto comunidade global, não é legítimo penetrar no âmbito de autonomia das entidades inferiores que integra e muito menos retirar-lhes as competências que possuem por direito natural, a não ser “para executar com clarividência e eficácia o que só a ele compete como são a vigilância, o incitamento, a ajuda e a coordenação geral” dessas mesmas competências, garantindo a sua execução positiva²⁹⁰.

Report Prepared for the Department of State, U.S. Government, vol. I, policopiado, 1980 e, do mesmo autor, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990.

²⁹⁰ Lúcio Craveiro da Silva, “Fundamentação do direito de associação — o princípio de subsidiariedade”, *ed. cit.*, p. 315.

Os princípios da autonomia e da subsidiariedade sugerem a interpenetração das várias entidades que no seu conjunto compõem o Estado, pelas vias da colaboração efectiva entre todas elas, e da participação das entidades de nível inferior nos mecanismos e nos processos de tomada de decisão das entidades de nível superior que integram. São estes os únicos meios de garantir, quer a autonomia de cada uma destas unidades componentes, quer a unidade efectiva e solidária do todo compósito. “A participação [escreve Vallet de Goytisolo] é uma interacção entre o múltiplo e o uno, que confere à multiplicidade um certo sentido de unidade funcional superior”²⁹¹. É para além do mais, através desta participação das entidades inferiores nas estruturas de organização política das entidades superiores, que se produz a “harmonia” do político e do seu expoente maior, o Estado, e se assegura a sua “unidade sem se destruir a multiplicidade” que lhe está na base²⁹².

Para além disso, como escreve Enrique Zuleta Puceiro, “liberdade consiste numa participação activa e constante na totalidade”²⁹³. Isto significa que a autonomia das entidades inferiores (cidadãos, municípios, regiões, etc.) não se reduz à condição em que cada uma delas possa “conservar a sua esfera de intimidade, livre de interferências e de perturbações”; passa antes por uma participação activa, “com influência real”, nos mecanismos e nos processos de tomada de decisão das entidades superiores em que se integram²⁹⁴.

²⁹¹ Juan Vallet de Goytisolo, *op. cit.*, p. 28.

²⁹² *Ibid.*, *loc. cit.*

²⁹³ Enrique Zuleta Puceiro, “El principio de subsidiariedad en relación con el principio de totalidad. La pauta del bien común”, in Aa. Vv. *El principio de subsidiariedad, actas de la XIX reunión de amigos de la Ciudad Católica*, ed. cit., p. 118.

²⁹⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

“A verdadeira liberdade política [escreve Vallet de Goytisolo] chama-se participação”²⁹⁵. E, por outro lado, é pela solidariedade — entendida como elemento aglutinador e instrumento de integração de qualquer entidade social e política, em particular do Estado²⁹⁶ — que as actuações dos cidadãos e da pluralidade de entidades políticas em que se inserem constituem os momentos de realização do bem da comunidade geral dos cidadãos organizados politicamente²⁹⁷. E é assim que, no quadro da doutrina social da Igreja, os conceitos de autonomia e de subsidiariedade se afirmam como princípios arquitecturais, instrumentos de estruturação do Estado, mas apenas quando ligados a outros conceitos fundamentais, como sejam a solidariedade e a participação, no encadeamento político de pessoas e de entidades sociais.

Não se trata, portanto, de qualquer rejeição do Estado, e muito menos da condição social e política do homem, que, como se viu, são entendidos como existindo por natureza. Trata-se, isso sim, da reformulação do tipo de Estado que se impôs no Ocidente com a modernidade, através da substituição do princípio da soberania pelos princípios fundamentais da autonomia e da subsidiariedade, com síntese das ideologias dominantes do liberalismo e do socialismo, como

²⁹⁵ Juan Vallet de Goytisolo, *op. cit.*, p. 25.

²⁹⁶ Veja-se, a título de exemplo, o importantíssimo papel que ao conceito de solidariedade é atribuído pela Constituição espanhola, logo no seu artigo segundo, na definição do próprio povo espanhol. “A Constituição fundamenta-se na unidade indissolúvel da Nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis, e reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidade e das regiões que a integram e a solidariedade entre todas elas”. Cf. “Constitución española de 27 de Diciembre de 1978”, BOE, nº 311-1, de 29 de Dezembro de 1978. Para o texto da Constituição, dos Estatutos de Autonomia e da principal legislação autonómica espanhola, incluindo uma análise detalhada do funcionamento do Estado autonómico espanhol e um “dicionário de termos autonómicos”, cf. Ministerio para las Administraciones Públicas, *El Estado autonómico*, 3 vols., Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1993. Especificamente sobre o princípio de solidariedade e os papéis que desempenha no sistema político espanhol cf. Ramón Falcón y Tella, *La compensación financiera interterritorial*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986.

²⁹⁷ Veja-se, por exemplo, a ligação entre a solidariedade e o bem comum estabelecida na Encíclica *Libertatis conscientia*, especialmente no número 73.

alternativa ao colectivismo e ao individualismo atomista, e como superação do 'estatismo' e da democracia representativa da modernidade²⁹⁸.

Nos últimos anos, os princípios de autonomia e de subsidiariedade têm vindo a ser alvo de um interesse renovado, particularmente na sequência da sua penetração explícita no processo de construção europeia. Se bem que de forma ainda embrionária e esporádica, e envolta em inúmeros equívocos relativamente aos seus significado, potencialidades e aplicabilidade²⁹⁹, a subsidiariedade parece ter penetrado definitivamente na discussão da arquitectura política, quer da União Europeia, quer dos seus Estados membros.

Ao nível europeu, e após se ter insinuado implicitamente no Acto Único³⁰⁰, a subsidiariedade passa a integrar positivamente o direito comunitário a partir da sua adopção como princípio de distribuição de competências entre a União Europeia e os Estados Membros, nomeadamente no artigo 3º do Tratado de União³⁰¹. E é a partir da sua consagração no quadro europeu que começa a emergir na discussão da arquitectura política interna, particularmente daqueles Estados membros que, a par de uma forte tradição unitarista e centralista, integram ainda regiões autónomas³⁰².

²⁹⁸ Cf. a bibliografia identificada nesta secção.

²⁹⁹ Para um bom exemplo destes equívocos, cf. Aa. Vv., *Subsidiarité, défi du changement, actes du colloque Jacques Delors, la subsidiarité - principe directeur des futures responsabilités en matière de politiques communautaires?*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1991, muito particularmente a intervenção de Lord Mackenzie-Stuart, "Evaluation des vues exprimées et introduction à une discussion-débat", pp. 41 e seguintes.

³⁰⁰ Assinado no Luxemburgo, em Fevereiro de 1986, cf. *União Europeia, compilação dos tratados*, tomo I, vol. 1, Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1993, pp. 733 e seguintes.

³⁰¹ Assinado em Maastricht, em Fevereiro de 1992, cf. *ibid.*, pp. 11 e seguintes.

³⁰² É o caso do nosso país, por exemplo. Para um estudo estritamente positivo do princípio de subsidiariedade na União Europeia, e da sua discussão no nosso país, cf. Fausto de Quadros, *O princípio de subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 1995.

Quer a nível europeu, quer a nível interno estatal, a subsidiariedade é invocada como princípio de distribuição de competências. Modelo de definição do poder político, é apresentada como resposta a dois conjuntos de questões fundamentais: o que é, como surge e até onde incide o poder político, e quem o deve deter e exercer na prática corrente: a União Europeia, os Estados membros, as Regiões ou o poder local. Fundamentalmente, e muita vezes de forma ingénua e confusa, o princípio de subsidiariedade é invocado por regionalistas e por europeístas, isto é, por aqueles que se encontram empenhados no aprofundamento, quer das autonomias regionais na Europa, os primeiros, quer do processo de união europeia³⁰³, contra os Estados e o poder soberano que detêm, os segundos³⁰⁴.

³⁰³ Na maioria das vezes numa feição tipicamente positivista, de forma algo linear, descontextualizada e fixada exclusivamente no texto da norma que a invoca.

³⁰⁴ Veja-se, a este respeito, Santiago Petschen, *La Europa de las regiones*, *ed. cit.*, particularmente o capítulo “La incidencia del principio de subsidiariedad”, pp. 54 e seguintes, e ainda Javier Barnes, “El principio de subsidiariedad en el tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas”, in *Revista andaluza de administración pública*, nº 18, Maio-Junho de 1994.

6 — Autonomia: tendências actuais

A autonomia³⁰⁵ insere-se num quadro de integração e de contextualização social e política e, por outro lado, é expressão do ser que é autónomo. Traduz um ideal de acção no sentido em que, como escreve Joseph Raz, autónomas são aquelas entidades que “são capazes de conformar as suas próprias vidas e determinar o seu curso” e, assim, serem “autoras da sua própria vida”³⁰⁶.

Trata-se aqui, aliás, de uma perspectiva muito comum nas investigações contemporâneas sobre este conceito, tanto ao nível pessoal como ao nível social e político. Nesta perspectiva sobressai uma caracterização da autonomia entendida como *condição, carácter e capacidade* do ser autónomo se governar de acordo com um *auto-retrato* — isto é, da autonomia entendida como capacidade de autodirecção em função e para a execução da identidade própria. Quer isto dizer que a autonomia se encontra assim condicionada à elaboração prévia, por parte do ser autónomo, de um *auto-retrato*, e ao desenvolvimento de um plano de vida e de uma personalidade integradas, e, evidentemente, à execução concreta dessa

³⁰⁵ Tal como a subsidiariedade.

³⁰⁶ Joseph Raz, “Liberalism, Autonomy, and the Politics of Neutral Concern”, in Peter French, Theodor Uehling, Jr. e Howard Wettstein, eds., *Midwest Studies in Philosophy*, vol. VII, *Social and Political Philosophy*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1982, esp. pp. 111-113.

mesma identidade e plano de vida próprios³⁰⁷. Deste modo a autonomia pressupõe a consciencialização da individualidade e a vontade de execução de tal individualidade. Para o efeito, e no contexto do paradigma liberal clássico, autonomia passa pela liberdade, entendida como não interferência do exterior, de formulação e de consecução de projectos próprios e, mais do que isso, corresponde não apenas à livre capacidade de formulação e de perseguição de projectos próprios, como também à sua execução concreta³⁰⁸. Assim, e num primeiro plano, a autonomia caracteriza-se pelo reconhecimento da individualidade do ser de que é predicada e pelo direito co-relativo que a ele assiste (em função das diferenças que o individualizam no âmbito do contexto social e político mais vasto em que se encontra inserido), de viver essa individualidade e de decidir, em modos significativos, da sua vida própria.

Num primeiro momento a autonomia veio a ser entendida como um regime de excepção, destinado a fazer face às necessidades político-organizacionais próprias de casos concretos específicos que se destacam nos sistemas estatal e internacional. “Autonomia pessoal e política [escreve Hurst Hannum] é num sentido real o direito a ser diferente e a ser deixado a si próprio; para preservar, proteger e promover valores que se encontram fora do alcance do resto da sociedade”³⁰⁹. Neste contexto, como o próprio Hannum escreve num relatório elaborado para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos sobre a

³⁰⁷ Vejam-se, a título de exemplo as concepções de Diana Meyers, *Self, Society and Personal Choice*, New York, Columbia University Press, 1989; John Christman, *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, 1989; David Archard, “Autonomy, Character and Situation”, in D. Milligan and W. Miller, eds., *Liberalism, Citizenship and Autonomy*, Aldershot, Avebury, 1992; e, na mesma obra, o ensaio de Andrew Mason, “Personal Autonomy and Identification with Community”.

³⁰⁸ S. I. Benn, “Freedom, Autonomy and the Concept of a Person”, in Aa. Vv., *Proceedings of the Aristotelian Society*, New Series, vol. LXXVI, Tisbury Wilts, Compton Russell, Ltd., in Association with the Aristotelian Society, 1976.

³⁰⁹ Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, ed. cit., p. 4.

teoria e a prática de autonomia política, a autonomia refere-se, sempre, a um certo grau de “independência formal e real da entidade autónoma no seu processo de tomada de decisão”³¹⁰. Trata-se, com certeza, de uma independência limitada ou de uma “menos-do-que-soberana-autodeterminação”, uma vez que, continua Hannum, se insere “no contexto global das normas fundamentais do Estado. A autonomia não é equivalente a independência”³¹¹. Trata-se de uma certa independência, não obstante.

Ora é neste sentido que, partindo do direito à preservação da individualidade e à conservação e defesa da personalidade particular, a autonomia se traduz na capacidade de exercício de uma “orientação política” (*indirizzo politico*) própria, isto é, na capacidade de formulação de políticas próprias para a vivência da diferença e da individualidade. Assim, a marca da autonomia situa-se na capacidade de formulação de opções políticas próprias (as quais, dentro dos limites estruturais do Estado, poderão até divergir daquelas adoptadas pelos respectivos órgãos centrais de poder) e na execução concreta de tais políticas, designadamente através do exercício de poderes legislativo e administrativos próprios, de igual valor formal aos elaborados pelos órgãos centrais do Estado.

Trata-se, aqui, da consagração de um policentrismo político e legislativo no Estado, para a garantia da autonomia através da elevação das fontes política e normativa da entidade autónoma, no que concerne às suas competências próprias, para o mesmo nível das dos órgãos centrais do poder do Estado. Assim é abolido

³¹⁰Hurst Hannum, *The Theory and Practice of Governmental Autonomy*. Final Report for the Department of State, *ed. cit.*, vol. I, p. 3. Curiosamente este relatório, elaborado a partir de um estudo de 22 casos de autonomia política (entre os quais a Eritreia, o Saar, Danzig, Trieste, Memel, Porto Rico, Guam, a Ilha de Man, os Cantões Suíços, etc.), de Espanha apenas refere os casos da Catalunha e do País Basco, e não trata do regime autonómico italiano, nem da autonomia dos Açores e da Madeira.

³¹¹Hurst Hannum, *Autonomy. Sovereignty and Self-determination*. *ed. cit.*, pp. 468-469.

o princípio da subordinação hierárquica dos órgãos do poder regional aos órgãos do poder central do Estado, típica dos sistemas burocráticos e centralizados³¹².

Neste enquadramento a autonomia passa então pela definição da identidade regional, o que conduz à demarcação da entidade autónoma no contexto da organização política estatal típica do actual sistema internacional. Além disso, a autonomia é aqui entendida como instrumento para a salvaguarda dessa mesma individualidade regional e das necessidades específicas dela decorrentes, através da identificação dos caracteres individualizantes da entidade autónoma e da reserva desses mesmos caracteres individualizantes para a competência política da entidade autónoma em causa. Deste modo, as competências da entidade autónoma decorrem exactamente da sua individualidade, das suas diferenças, relativamente ao resto do todo social de que faz parte, e a autonomia consiste na liberdade de acção, sobre estas competências próprias, da entidade em causa - que são assim retiradas da alçada e da capacidade de intervenção dos órgãos centrais do poder do Estado.

É este, por exemplo, o contexto dos regimes tradicionais de autonomia de excepção e de separação, no âmbito dos quais a autonomia constitui técnica de organização política de enclaves territoriais e/ou populacionais particularmente problemáticos no quadro das relações internacionais. A autonomia permite, então, simultaneamente, garantir a organização do sistema internacional em Estados e salvaguardar as especificidades regionais através da integração de tais enclaves num Estado soberano. Todavia será indispensável ainda a criação de órgãos regionais de poder distintos dos órgãos centrais do Estado, a quem é concedido um importante bloco de competências, regra geral no âmbito da

³¹²Vejam-se, por todos, Pietro Virga, *La regione*, ed. cit.; Gaspare Ambrosini, *L'ordinamento regionale. la riforma regionale nella costituzione italiana*, ed. cit.; M. S. Giannini, *op. cit.*; Antonio la Pergola, "Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il diritto comparado", ed. cit.; e Temistocle Martines, "Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. Ano VI, nº 1, Janeiro-Março 1956.

organização interna da Região e no que toca aos respectivos caracteres mais significativos.

Neste modelo de autonomia, todas as matérias consignadas à competência dos órgãos regionais de poder são subtraídas ao âmbito de actuação dos órgãos de governo central do Estado em que a entidade autónoma se encontra inserida (órgãos centrais que deste modo ficam impossibilitados de agir sobre elas). Por outro lado, a garantia do sistema autonómico e a respectiva fiscalização e interpretação vinculativas competem, em regra, a um organismo internacional ou a um outro Estado, ou Estados. Deste modelo de autonomia de excepção e de separação sobressaem os casos da cidade livre de Danzig, dos territórios livres de Trieste e de Memel, do sistema Otomano de *millet* atrás apontado³¹³; também é nele que se inserem as primeiras tentativas de vivência autonómica na Europa. Disto são exemplo paradigmático a autonomia das Aland, negociada na Sociedade das Nações - e por ela garantida sob a jurisdição do Tribunal Permanente de Justiça -, e da Província de Bolzano, negociada entre a Áustria e a Itália e inserida no Tratado de Paz dos Aliados com este último Estado³¹⁴. A autonomia, num caso como no outro, consistia, no seu cerne, na consignação às novas entidades autónomas de competências que decorriam exactamente das suas especificidades linguísticas e sócio-culturais³¹⁵, ficando os órgãos centrais de governo dos Estados respectivos impossibilitados de actuar sobre as matérias identificadas em tais acordos - tudo isto sob a garantia e jurisdição da Sociedade

³¹³ Para um estudo comparado exaustivo da tais regimes tradicionais de autonomia de excepção, separação e garantia, veja-se Hurst Hannum, *The Theory and Practice of Governmental Autonomy*, ed. cit

³¹⁴ Assinado em Paris a 10 de Fevereiro de 1947.

³¹⁵ O texto do acordo entre a Suécia e a Finlândia para a autonomia das Aland figura no *Monthly Summary of the League of Nations*, Julho de 1921, para o texto do Acordo de Paris entre a Áustria e a Itália onde se consagra a autonomia da Província de Bolzano veja-se Aa. Vv. *L'accordo de Parigi. 5 settembre 1946. a 30 anni dalla firma dei patti Degasperi-Gruber*, Trento, Ufficio Stampa della Presidenza della Giunta Regionale, 1976.

das Nações e, depois, da Organização das Nações Unidas, a quem a Suécia no primeiro caso, e a Áustria no segundo, podiam recorrer, em casos de violação dos termos do acordo autonómico³¹⁶. Neste contexto, a autonomia é conceito relativo que admite gradações, sendo o nível de autonomia de uma Região mensurável segundo o seu rol de competências específicas.

Ora, se foi este o grande quadro que esteve na base do desabrochar das autonomias na Europa, permeando até mesmo os autonomismos mais tardios português e espanhol, o certo é que, sobretudo a partir da segunda metade da década de setenta e em face da intensidade e da complexidade crescentes das obrigações políticas do Estado contemporâneo e das reivindicações regionais na Europa, um novo modelo de autonomia se tem imposto no Velho Continente — um modelo de autonomia mais integrado no contexto de significação conceptual que temos explorado ao longo desta dissertação.

Na Europa contemporânea a autonomia tem constituído sobretudo a matriz para a renovação estrutural do Estado enquanto sistema político-organizacional. E este, ocidental, nacional, liberal, capitalista e unitário, necessita de renovação estrutural, exactamente por se encontrar numa profunda crise, não sendo capaz já de garantir a execução das tarefas tradicionais — para não falar das crescentes tarefas que nos domínios económico e social tendem a afogar a capacidade de acção do *Estado de bem-estar*. Ora, constituindo a Nova Direita e a Nova Esquerda respostas ideológicas à crise do Estado contemporâneo³¹⁷, a autonomia

³¹⁶ Isto para além da questão de se saber se qualquer outro dos Aliados, enquanto signatários do Tratado de Paz, no qual o Acordo de Paris se encontrava inserido, possuía competência para se pronunciar sobre a questão. Ao nível dos recursos internacionais de factos interpostos, veja-se a submissão, por parte da Áustria, à Organização das Nações Unidas, do problema da autonomia da Província de Bolzano na sequência do inêxito das negociações com a Itália nos anos 60 sobre a alegada violação do Acordo de Paris. De entre a Documentação oficial das Nações Unidas cf. *Yearbook of the United Nations*, 1970, vol. 24, e os Suplementos nº 16 (A/4684), 1961 e nº 17 (A/5100), 1962 da Assembleia Geral.

³¹⁷ Cf. o capítulo I, *supra*.

constitui resposta estrutural, europeia e ocidental, em contraposição simultaneamente a estas propostas ideológicas e às alternativas secessionistas por que se optou maioritariamente no Terceiro Mundo³¹⁸.

Daqui ressalta desde logo que, longe de se confundir com separatismo ou secessionismo — seja para a afirmação da entidade em causa como Estado independente, seja para a sua anexação noutro Estado —, na Europa, a autonomia constitui técnica de integração do Estado e instrumento mesmo de garantia da sua integridade territorial e de ultrapassagem, de rejeição, da opção separatista. Desde o primeiro caso de autonomia contemporânea, até aos últimos, que assim acontece.

Forjada na Sociedade das Nações na sequência da Primeira Guerra Mundial, a autonomia das ilhas Aland surge como resposta às reivindicações das suas populações insulares, mas também como alternativa à secessão e como instrumento de garantia da integridade territorial da Finlândia³¹⁹. Em Espanha, o mesmo se poderá dizer do regime autonómico da Catalunha — que mostra ser o grande motor do regionalismo espanhol: a autonomia surge e constitui, desde sempre, resposta às reivindicações regionais e alternativa à independência³²⁰. Em

³¹⁸ Veja-se a proliferação de Estados e até mesmo de mini-Estados na África, Ásia e Pacífico, sobretudo na sequência da Segunda Guerra Mundial.

³¹⁹ Para o estudo da autonomia de Aland vejam-se, para além da documentação oficial da Sociedade das Nações, James Barros, *The Aland Islands, its Settlement by the League of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1968; e Christer Janson, "The Autonomy of Aland: A Reflexion of International and Constitutional Law", in *Nordisk tidsskrift for international ret. Acta Scandinavica juris gentium*, vol. 51, 1982.

³²⁰ Curioso é notar que no século passado a autonomia chegou mesmo a ser reivindicada para as ex-colónias espanholas como meio de as integrar no Estado espanhol. Na Primeira República o Porto Rico constava como um dos membros da Federação Espanhola. Para além disso a autonomia da Catalunha esteve ligada, desde sempre, à sua integração no Estado espanhol e à rejeição da autodeterminação. Sistemático a este nível é a inserção desta problemática no quadro da II República onde a autonomia surge como alternativa negociada, entre Madrid e Barcelona, à declaração de independência. Vejam-se, por todos, Juan Beneyto, *Las autonomías. El poder regional en España*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S. A., 1980; Eduardo Llorens, *La autonomía en la integración política*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1932; e Juan Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, ed. cit. Por outro

Itália, o panorama é idêntico. Se, por um lado, as reivindicações de autonomia regional datam, naquele país, da sua unificação no século passado, por outro, a autonomia política das Regiões ditas de Estatuto Especial constitui elemento aglutinador e de garantia da integridade territorial do Estado italiano de pós-guerra: tanto no caso das ilhas Sicília e Sardenha, como no das regiões de fronteira, Vale de Aosta, Trentino Alto-Ádige, e Friul Veneza Juliana. Em Itália a autonomia constitui simultaneamente resposta alternativa e de rejeição do separatismo e instrumento de renovação do Estado pela via da sua reestruturação³²¹. Finalmente, se é certo, por um lado, que a autonomia política e administrativa dos Açores e da Madeira se fundamenta nas características próprias destes arquipélagos e nas “históricas aspirações autonomistas” das respectivas populações — conforme o estipulado na própria Constituição da

lado, em Portugal a autonomia é introduzida na reforma constitucional de 1973, para as colónias africanas. Cf. Armando Marques Guedes, “A unidade política nacional e a autonomia das Províncias Ultramarinas”, *ed. cit.*; e Francisco Lucas Pires, “Soberania e Autonomia”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. XLIX, 1973 e vol. L, 1974.

³²¹ Na Sicília e na Sardenha, a autonomia, que, no caso da primeira é anterior à própria constituição da República, constitui resposta designadamente às respectivas reivindicações regionais e aos fortes movimentos separatistas que nelas se faziam sentir. No Vale de Aosta o espectro da anexação à França não deixou de constituir elemento determinante para a negociação do respectivo regime de autonomia, ainda durante o período de libertação nacional do nazismo e do fascismo. No caso de Friul Veneza Juliana tratou-se de ultrapassar o problema de Trieste e da integração daquela zona de fronteira no Estado italiano. Finalmente, o Trentino Alto-Ádige constituirá, provavelmente, o exemplo mais acabado deste fenómeno, tendo na sua base, como é sabido, um acordo internacional entre a Itália e a Áustria, com o beneplácido dos Aliados, de garantia da autonomia das populações da Província de Bolzano (anexada da Áustria à Itália na sequência da Primeira Guerra Mundial). Vejam-se por todos, Fausto Cuocollo, *op cit.*; Luigi Sturzo, *La regione nella nazione*, Bologna, Zanichelli, 1974; Claude Palazzoli, *Les Régions italiennes, contribution à l'étude de la décentralisation politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1966; Maria Immordino, *La regione Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1980; André Zannoto, *Le particularisme valdôtain*, Aoste, Région Autonome de la Vallée d'Aoste, 1986; Aa. Vv., *L'accordo di Parigi, 5 settembre 1946, a 30 anni dalla firma dei Patti Degasperi-Gruber*, *ed. cit.*; e ainda Fulvio Zuelli, dir., 1948-1988. *L'autonomia trentina. origini ed evoluzione fra storia e diritti, atti sessione giuridica*, Trento, Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, 1988; e Pierangelo Schiera, dir., 1948-1988. *L'autonomia trentina. origini ed evoluzione fra storia e diritti, atti sessione storica*, Trento, Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, 1988.

República³²² - não é menos certo, por outro, que tais “aspirações autonomistas” se tornaram irresistíveis, contextualizadas em contraposição a um movimento separatista com fortes ramificações e apoios internacionais.

Num segundo nível, na Europa a autonomia encontra-se ligada à própria democracia e à democratização do Estado, através da aproximação dos cidadãos aos centros de decisão política.

Por um lado, neste continente as autonomias surgem, sempre, na sequência de grandes revoluções, internas ou internacionais: a das Aland na sequência da Primeira Guerra Mundial, a das Feroé na sequência da Segunda; em Espanha as autonomias aparecem no contexto da segunda revolução republicana e da segunda restauração da Monarquia, neste último caso com a queda do franquismo e a transição para a democracia; em Itália, no quadro da restauração do Estado após o fascismo e a Segunda Guerra Mundial; e em Portugal, no contexto da revolução de 1974, que marcou a transição para a democracia.

Finalmente, o carácter profundamente democratizador da autonomia decorre da sua condição de instrumento de renovação estrutural do Estado. Trata-se, desde logo, do reconhecimento do carácter plural do Estado, enquanto *comunidade de comunidades*, contexto em que a autonomia se traduz pela institucionalização do pluralismo constituinte³²³. Nas palavras de Laureano López Rodó, “o princípio de autonomia dá lugar a uma distribuição em cascata do poder [em que a constituição] configura uma distribuição vertical do poder público entre entidades de nível distinto, que são fundamentalmente o Estado titular da soberania, as Comunidades Autónomas [nome que em Espanha se deu às Regiões para evitar clivagens entre as *nacionalidades históricas*, Catalunha, País Basco e

³²² Artigo 225º da *Constituição da República Portuguesa*.

³²³ Cf. Temistocle Martines, “Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato”, in Aa. Vv., *Una riforma per le autonomie*, Quaderni I. S. A. P. — Saggi, Milano, Giuffrè, 1986.

Galiza, e as demais regiões] caracterizadas pela sua autonomia política e as províncias e os municípios dotados de autonomia administrativa de âmbito distinto”³²⁴.

Deste modo, a reforma democratizadora da autonomia passa pela distribuição vertical do poder pelas várias comunidades em que o Estado se organiza: os colégios e organizações sócio-profissionais (aos quais corresponde um poder autónomo funcional)³²⁵, o poder local, enquanto primeiro nível de organização territorial do Estado (ao qual corresponderá um regime de autonomia administrativa, ou de autarquia, como se estabelece na doutrina italiana)³²⁶, e finalmente as Regiões (a quem, enquanto estruturas políticas territoriais imediatamente abaixo do Estado, é reconhecida a *autonomia política*³²⁷).

³²⁴ Laureano López Rodó, *Estado y comunidades autónomas*, Madrid, Publicaciones Abella, 1984, pp. 18.19.

³²⁵ No nosso país os casos mais típicos de tais autonomias privadas funcionais serão aqueles constituídos pelas Ordens, sobretudo as dos Médicos e Advogados, pela Igreja e pelas associações desportivas. Em Portugal, por exemplo, até mesmo durante o regime político anterior à Revolução de Abril, a Federação de Futebol goza de autonomia em matéria desportiva, possuindo inclusive órgãos jurisdicionais próprios, de tal natureza que as suas decisões sobre matéria que lhe é específica — a actividade futebolística em Portugal — se encontram, *grosso modo*, subtraídas à actividade dos poderes políticos do Estado português e, por isso, são imunes às suas decisões. Além disso, as decisões dos seus órgãos de poder próprios não admitem qualquer recurso para os órgãos do poder público do Estado, incluindo os Tribunais. Vejam-se os artigos 62º e 64º dos “Estatutos da Federação Portuguesa de Futebol”, in *Diário da República*, III Série, nº 21/93, de 26 de Janeiro, e os artigos 69º, 70º, 128º, 143º, 191º e 194º do *Regulamento Geral da Federação Portuguesa de Futebol*, Lisboa, Federação Portuguesa de Futebol, 1963. Para a vertente europeia note-se a proibição da Federação Internacional de Futebol às suas associadas nacionais de submeterem aos tribunais dos Estados respectivos a decisão dos seus litígios, sob pena de expulsão; o artigo 48º dos Estatutos da FIFA; e ainda, a recente controvérsia à volta da expulsão de um clube francês, o Marselha, de uma competição europeia, sem jalar já na proibição efectiva da FIFA de qualquer recurso aos tribunais estatais, sob pena de expulsão da França, e de todas as equipas francesas das competições oficiais organizadas por aquele organismo!

³²⁶ Cf., entre outros, Sabino Cassese, “Autarquia”, in *Enciclopedia del diritto*, ed. cit., e Giuseppino Treves, “Autarchia, autogoverno, autonomia”, ed. cit.

³²⁷ Cujas análise conceptual constitui, afinal, o grande objecto deste capítulo.

Quer isto dizer que, enquanto instrumento para a reforma e resposta à crise e à inadequação do actual *overextended* Estado Liberal³²⁸, que já não é capaz de fornecer solução apropriada às múltiplas tarefas que se lhe vieram impor, sobretudo com o alargamento dos chamados direitos de *cidadania social*³²⁹, a técnica da autonomia aponta para uma *divisão vertical* de poderes, em complemento da *divisão horizontal* tradicional consagrada desde Aristóteles, Locke e Montesquieu³³⁰.

Assumindo a perspectiva tradicional do sistema de freios e equilíbrios de poder³³¹, a técnica da autonomia política parte do princípio de que “para garantir a liberdade não basta, nos nossos dias, dividir os poderes centrais do Estado. Para além da chamada “divisão horizontal” de poderes, faz falta uma “divisão vertical”. Essa é a principal razão da descentralização política ser um regime que aspira, hoje, à realização da democracia”³³². Deste modo a autonomia assume-se mesmo como instrumento de correcção do liberalismo e do Estado Liberal e de

³²⁸ Para além da bibliografia já identificada, cf. ainda Roberto Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, Milano, Giuffrè, 1971.

³²⁹ Para a explicitação, já clássica, deste conceito cf. T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1973. Para uma perspectiva particularmente incisiva da crise do Estado liberal, cf. Joseph A. Camilleri e Jim Falk, *The End of Sovereignty. The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Comp., Ltd., 1992.

³³⁰ Vejam-se, por exemplo, J. J. González Encinar, “El Estado federal asimétrico y el fin del Estado”, in Antoni Monreal, ed., *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991; J. A. González Casanova, “El Estado de las comunidades autónomas”, in *Sistema*, nº 38-39, Outubro de 1980; e ainda Gordon Smith, “The Reintegration of the State in Western Europe”, in Martin Kolinsky, ed., *Divided Loyalties. British Regional Assertion and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1978.

³³¹ Cf., por um lado, a filosofia política de Montesquieu e de John Locke, por exemplo, e, por outro, o lugar de proeminência que ocupa no sistema de “checks and balances” norte-americano.

³³² J. J. González Encinar, *op. cit.*, p.61. Sobre esta ligação do regionalismo e da autonomia política regional à divisão vertical do poder para a realização da democracia, veja-se ainda Roberto Ruffili, *op. cit.*

rejeição do comunalismo³³³ pela via de distribuição territorial - e funcional - do poder e da implementação de mecanismos conducentes a uma democracia participativa. Partindo da perspectiva do Estado como uma *associação de associações*³³⁴ - que vão desde o indivíduo, e a família até às Regiões -, a autonomia passa exactamente pela articulação política, pela integração de tal pluralidade constitutiva do Estado. Ora, enquanto no modelo unitário e centralista tradicional a integração era hierárquica e subordinada, contexto em que a integração passava pela subordinação hierárquica da associação menor à maior, senão mesmo pela dissolução da mesma para a constituição da entidade superior (homogénea, una, indivisível, qual *vontade geral* de J. J. Rousseau), a evidência mais pura da autonomia enquanto modelo de estruturação do Estado passa exactamente pela rejeição de hierarquias na associação horizontal dos subsistemas comunitários para a constituição do Estado³³⁵. Neste paradigma a autonomia assume-se como técnica de conciliação da pluralidade, que se encontra na base constituinte do Estado com a necessidade de unidade. Assim, o Estado é entendido como super-sistema decorrente da integração dos subsistemas de base, não por subordinação dos segundos ao primeiro, nem por “inordenação” tão pouco, mas por coordenação da totalidade³³⁶. A comunidade autónoma,

³³³ Cf. S. I. Been, “Individuality, Autonomy and Community”, in Eugene Kamenka, ed., *Community as a Social Ideal*. Seven Oaks, Kent, Edward Arnold, 1982, onde a autonomia é entendida como resposta às necessidades de integração, de inserção e de identidade do homem contemporâneo através daquilo que apelida de regime de reciprocidade, no contexto do qual o co-envolvimento nas tarefas comuns e o respeito mútuo conduzem à integração pela via da “absorção da diversidade”. A citação é da p. 61.

³³⁴ Para além da bibliografia atrás citada cf. ainda Francisco Giner, *La persona. Estudios y fragmentos*. Madrid, Imprenta de Julio Cosano, 1923.

³³⁵ Para um desenvolvimento desta perspectiva da autonomia como rejeição de hierarquias na integração do Estado veja-se, por exemplo, Thomas O. Hueglin, *Regionalism in Western Europe: Conceptual Problems of a new Political Perspective*, SNID Occasional Papers n° 84, Kingston, Ontario, Programme of Studies in National and International Development, Queens University Press, 1984.

³³⁶ Veja-se Eduardo Llorens, *op. cit.*

postula González Casanova a propósito do Estado espanhol, “é o próprio Estado [...], as comunidades autónomas *não são delegações* do poder estatal nem simples descentralização dos seus órgãos unitários, mas o próprio poder do Estado, exercido no âmbito territorial que lhe é próprio [...], as comunidades autónomas são *participações* ou “pedaços” de Estado”³³⁷. Não pedaço na acepção de Jellinek de “fragmento de Estado”³³⁸, de Estado imperfeito, de “fragmento” que possui alguns, mas não todos os elementos caracterizadores do Estado; antes “pedaço do Estado” porque unidade de construção do Estado, parte integrante de um todo que é o Estado, o qual resulta exactamente da integração dos seus “pedaços” constitutivos. E a autonomia constitui a técnica de articulação destas parcelas no todo estatal; no dizer de Bernard Touret, a autonomia é “uma certa forma de ordenamento do Estado”³³⁹.

Ora o Estado autonómico, em sentido estrito, apresenta-se como um nível de poder superior resultante do encadeamento político, por assim dizer, de três grandes níveis de poder. Num primeiro momento encontramos o nível autárquico de poder, que resulta da reunião natural de indivíduos e de famílias. Num segundo momento, emerge o nível regional, a partir da integração de várias unidades de nível autárquico. Num terceiro momento, e decorrendo da aglutinação de várias regiões, assiste-se ao surgimento de um aparelho central de poder. Contudo, é apenas num momento posterior, e culminante, que se assiste ao surgimento do Estado, em sentido estrito, perspectivado como um quarto e último nível, que abarca a pluralidade de unidades diferenciadas de poder que lhe estão na base: autárquicas, regionais e centrais. Nestes termos, o Estado não se

³³⁷ J. A. González Casanova, “El Estado de las comunidades autónomas”, *ed. cit.*, p. 228. Itálicos no original.

³³⁸ Cf. Georg Jellinek, *Fragments de Estado*, Madrid, Civitas, 1981.

³³⁹ Bernard Touret, *L'aménagement constitutionnel des États de peuplement composite*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1973, p.83.

identifica com os seus órgãos centrais de poder, nem se contrapõe aos órgãos autárquicos e regionais. Pelo contrário, emerge do encadeamento político de todos eles, e corresponde então à convivência de uma pluralidade de regimes, local, regional, funcional (sócio-profissional, cultural, religioso, desportivo, etc.) e central, cuja articulação é garantida exactamente pelo princípio de autonomia. Assim o Estado autonómico é entendido como um nível político-organizacional complexo, resultante da articulação dos níveis inferiores que o integram e que o compõem. Além disso, enquanto que cada um dos níveis organizacionais de base possui os seus órgãos de poder próprios, é pela sua penetração no nível superior, pela via da participação, através dos seus órgãos próprios de poder, que surgem os órgãos de poder específicos do último grande nível de poder, os órgãos do Estado autonómico, propriamente dito³⁴⁰.

Não sendo em si Estado, a Região é também Estado, porque parcela do Estado. Assim, se os órgãos de poder da Região não são os órgãos do Estado, não deixam por isso de ser órgãos do Estado. E o mesmo se aplica aos órgãos do nível central do governo do Estado. Já Hans Kelsen havia lembrado que, constituindo a Região parte do Estado, também os seus órgãos - cujas legitimidade e competências derivam directamente da Constituição enquanto *norma normarum* - são órgãos do Estado, pois que “é impossível que o órgão da parte não o seja também do todo”³⁴¹. E, para além disso, entender assim o Estado como um todo articulado de níveis territoriais de poder político (os níveis central e regional)³⁴² permite ainda entender os respectivos órgãos como sendo aqueles

³⁴⁰ Cf. por todos, J. J. González Encinar, *El Estado unitário-federal*. Madrid, Tecnos, 1985 e P. Carrozza, “Central Law and Peripheral Law”, in Alessandro Pizzorusso, ed., *Law in the Making*, Berlin, Springer-Verlag, s/d.

³⁴¹ Cf. Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*. México, Editora Nacional, 1979. A citação é da p. 252.

³⁴² Os níveis funcional (das entidades sócio-profissionais, culturais, religiosas, recreativas, etc.) e do poder local não são aqui desenvolvidos, desde logo porque a condição de autonomia que os caracteriza é qualitativamente diferente daquela que é própria dos dois níveis identificados. No

que são próprios a esse mesmo todo articulado. Tal como, por um lado, o Estado autonómico propriamente dito resulta da integração dos níveis que lhe estão na base, por outro, também órgãos do Estado autonómico em sentido estrito são os que decorrem da interpenetração do nível regional no nível central, pela via da participação deste primeiro nos órgãos do poder central do Estado, através dos seus órgãos próprios de poder. Quer isto dizer que é pela conjugação, pela via da adição aos órgãos centrais de poder do Estado de uma participação efectiva dos órgãos de poder regional, que surgem os órgãos do Estado - enquanto totalidade e comunidade global.

Eis-nos, finalmente, levados à última grande característica do autonomismo europeu contemporâneo: a cooperação e a participação. Neste contexto a autonomia regional encontra expressão positiva na cooperação dos órgãos de poder central com os órgãos de poder regional e na co-participação de ambos. E, para além disso, tal cooperação e participação constituem mecanismos que, adicionados ao modelo que define e garante uma série de competências como próprias da entidade autónoma, preenchem, subsidiariamente, as lacunas manifestadas pelo modelo autonómico regional anterior³⁴³. Deste modo a

primeiro caso trata-se de autonomia privada e não de autonomia política - faltando à primeira a capacidade de desenvolvimento de opções políticas e de as introduzir na prática, capacidade esta que é própria da segunda e a caracteriza, como atrás ficou explanado; no segundo caso trata-se de autonomia administrativa, ou de autarquia, apenas. Para além da bibliografia já identificada, veja-se ainda Salvatore Pugliatti, "Autonomia. Autonomia privada", in *Enciclopedia del diritto pubblico*, IV, Milano, Giuffrè, 1959.

³⁴³ A nível legislativo vejam-se as crescentes reivindicações de reestruturação do Senado, tanto em Itália como em Espanha, por exemplo, de modo a torná-lo verdadeiro instrumento de representação das Regiões e de associação destas à produção legislativa do Estado. Neste contexto, é eloquente a clivagem estabelecida em Espanha entre o Parlamento, enquanto órgão legislativo central do Estado, apesar de, simultaneamente, ser também órgão geral do Estado, o Senado, que se quer órgão de representação regional, e as Cortes que, resultando da agregação de ambos, seriam o verdadeiro órgão legislativo geral do Estado em sentido estrito. Por outro lado, considerem-se ainda os vários mecanismos de colaboração legislativa entre os Parlamentos central e regionais do Estado. Ao nível do Executivo note-se a integração dos Presidentes das Regiões italianas ditas de Estatuto Especial no Conselho de Ministros, quando se encontram em causa matérias de interesse regional — e a prática espanhola de incumbir os presidentes das comunidades autónomas da especial representação do Estado nas Regiões respectivas. Vejam-se

autonomia, de negativa e de exclusiva, encerrada em si mesma no espaço físico regional e guardando ciosamente para si própria as competências que constitucionalmente lhe estão atribuídas, passa a positiva, ultrapassa e supera o confinamento que antes lhe havia sido imposto, e a Região de que é predicada assume-se como parceira dos órgãos centrais e até mesmo comunitários na construção da Região, do Estado, e da própria União Europeia. Enquanto que no contexto do paradigma autonómico tradicional a autonomia se postulava da Região em face dos órgãos centrais de poder do Estado, no contexto do novo paradigma autonómico europeu trata-se já da organização autonómica do Estado, na sua globalidade. A autonomia que se exigia dos órgãos centrais de governo transforma-se, assim, em autonomia no Estado³⁴⁴.

É o “neo-regionalismo”, o “novo regionalismo” de que fala Aldo Sanduli, por exemplo³⁴⁵. Não já um regionalismo de ataque à soberania do Estado com vista à obtenção de cada vez mais competências e poderes; mas um regionalismo de construção de um tipo de Estado novo, modelado pela cooperação e pela parceria entre os múltiplos órgãos de poder que integra. Em substituição da compartimentalização de poder e da subordinação hierárquica de tudo e de todos ao centro e aos respectivos órgãos soberanos de poder, propõe alicerçar a arquitectura política Estado na institucionalização constitucional de momentos de cooperação, em parceria, entre os órgãos de poder central e regional. Perante a

também as experiências espanhola, italiana e portuguesa de desenvolvimento de vias de cooperação e, nos primeiros dois casos, de uma autêntica rede de comissões e de conferências mistas integrando uma representação dos órgãos de poder regional e central para a coordenação e cooperação - tanto sectorial como geral. Cf., por todos, Fausto Cuocolo, *op. cit.*; Vezio Crisafulli, “Vicende della ‘Questione Regionale’”, in *Le Regioni*, nº 4, Julho-Agosto 1982; Eduardo Garcia de Enterría, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985; P. Carrozza, *op. cit.*; e Jorge Miranda, *op. cit.*

³⁴⁴ Seguindo a arguta exposição de Temistocle Martines, *op. cit.*, p. 49, em particular.

³⁴⁵ Cf. Aldo Sanduli, “La conferenza Stato-regioni e le sue prospettive”, in *Le regioni*, nº 5, Outubro de 1995.

inviabilidade manifesta de se continuar a seguir um critério de repartição exclusiva de competências entre cada um dos vários níveis de poder do Estado, este “novo regionalismo” aponta para a necessidade de desenvolvimento de órgãos de poder novos, de autênticos órgãos do Estado, de composição mista e paritária, e integrando os representantes dos governos interessados nas matérias que reclamam um tratamento conjunto. Situados no vértice do respectivo sistema político-organizacional, estes órgãos propiciam a negociação e o confronto políticos necessários para a adopção de linhas de acção e de políticas comuns e integradas que se imponham harmónica e eficazmente em todo o Estado e a todos os seus órgãos de poder³⁴⁶.

³⁴⁶ Cf. *ibid.*, particularmente pp. 858-860.

7 — Conclusões

Na Europa ocidental, e no quadro do sistema estatal de organização política, os sujeitos da autonomia são as regiões. Não aquelas que, a exemplo do quadro da regionalização, são definidas e impostas sobre o país racional ou artificialmente pelos órgãos de poder central e soberano do Estado; mas aquelas que, material e espontaneamente, o país evidencia³⁴⁷.

No quadro do paradigma da modernidade, o Estado soberano apresenta-se como o alfa e o ómega, o princípio criador e o fim a que se destinam todos aqueles que nele se encontram. Por isso é que as clivagens que reconhece no seu seio nunca ultrapassam a condição accidental, logo, estritamente administrativa, e mais não são do que actos da sua própria vontade. As regiões que eventualmente integra decorrem do consenso conjuntural que se venha a assegurar no seio dos seus órgãos de poder e no quadro dos mecanismos de tomada de decisão que lhe são específicos.

O paradigma autonómico que apresentámos, contudo, insere-se num contexto de significação diferente. Por um lado, é no quadro dos órgãos de poder do Estado que se procede, quer à criação jurídica das regiões, quer à sua dotação de autonomia política — em regra na própria Constituição do Estado. Mas, por outro lado, esta actividade dos órgãos de poder central do Estado não é arbitrária, nem assenta sobre um vazio racional e abstracto. Pelo contrário, encontra-se

³⁴⁷ Veja-se a caracterização do conceito de região apresentada no capítulo anterior e a clivagem ali estabelecida entre a regionalização e o regionalismo.

substancialmente vinculada à realidade material que o corpo social lhe oferece. De tal modo que, ao criar uma região, o Estado mais não faz do que imprimir forma jurídica a uma realidade individuada que se lhe impõe; e ao atribuir-lhe autonomia política, fornece-lhe conteúdo, correspondendo à individualidade e à vontade dessa mesma realidade social de base. É apenas neste contexto que é legítimo afirmar, por exemplo, que o Estado espanhol criou a Catalunha na Constituinte de 1976, ou o italiano a Sicília após a Segunda Guerra Mundial, e o português os Açores e a Madeira em 1975. A história fornece ampla evidência desta realidade. Em Espanha, e como é sabido, a questão da autonomia da Catalunha, em particular, tem vindo a condicionar a própria estrutura do Estado, de tal modo que Amparo Rubiales Torrejón não hesita em escrever que “em Espanha, a história do regionalismo é a do regionalismo catalão”³⁴⁸. Assim é desde o surgimento do Estado espanhol moderno, com a adopção, no reinado de Filipe V de Bourbon, dos famosos “Decretos de Nueva Planta”, 1707-1716, nos termos dos quais os sistemas autonómicos até então vigentes em toda a Espanha foram sucessivamente suprimidos e substituídos pelo sistema estatal de Castela³⁴⁹, até à negociação do Pacto de San Sebastián, que precedeu a implantação da Primeira República, e à negociação do actual “Estado de las autonomías”. E é a Catalunha, a “questão da Catalunha”, no dizer de José Luis González-Berenguer Urrutia, que continua a dominar toda a discussão do sistema político Espanhol³⁵⁰. Em Itália a autonomia impôs-se como solução para a

³⁴⁸ Amparo Rubiales Torrejón, *La región: historia y actualidad*, Sevilla, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1973.

³⁴⁹ Na realização do projecto de centralização que havia conduzido ao derrube do Conde-Duque de Olivares, no reinado de Filipe IV. Sobre a construção do Estado espanhol moderno, através da redução do sistema plural de autonomias históricas coordenadas à volta da Coroa dos Reis Católicos, à unidade do poder de Castela, cf. Valentín Vázquez de Prada, “La época moderna: los siglos XVI a XIX”, in Aa. Vv. *La España de las autonomías (pasado, presente y futuro)*, tomo I, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1981.

³⁵⁰ Atente-se, a este nível, ao debate à volta do poder que a Comunidade Autónoma da Catalunha (particularmente o seu actual Presidente, Jordi Pujol, e o partido político que o suporta) detém no

integração política dos territórios bilingues de fronteira, o Vale d'Aosta, o Alto Ádige, e o Friul Veneza Juliana, e das regiões insulares da Sardenha e da Sicília, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, no quadro dos movimentos, de base regional, de libertação nacional do fascismo e do estado fascista. De tal modo que o Estatuto de autonomia da Sicília foi aprovado antes da nova Constituição italiana. E, no nosso país, a autonomia regional dos Açores e da Madeira não se apresenta como uma concessão arbitrária ou artificial da Constituinte de 1975, mas antes constitui resposta à individualidade real destas parcelas do Estado português e às “históricas aspirações autonomistas” das respectivas populações³⁵¹.

Os sujeitos da autonomia são as regiões que se constituem espontaneamente e nas quais se evidencia através do tempo histórico uma identidade individuada e uma vontade de cumprimento dessa identidade colectiva, através da assunção de reais poderes políticos. Para regiões que se sentem dotadas de uma identidade própria e que se querem senhoras dos seus destinos colectivos, a autonomia assume uma urgência avassaladora e

actual sistema político espanhol, e, bem assim, às críticas suscitadas pela solução adoptada na Constituinte de 1976, de silenciar “o problema catalão” através da generalização das autonomias regionais a todo o território espanhol. Cf., por todos, os argumentos que José Luis González-Berenguer Urrutia apresenta na sua obra *Una nueva distribución territorial del poder. El caso de Cataluña*, Madrid, Editorial Montecorvo, S. A., 1993. Veja-se, em particular, a crítica que faz do “artificial”, “ingovernável” e “caótico” sistema espanhol de autonomias uniformes e generalizadas, e a solução para que aponta: “a catalanização de Espanha”: a grande federação ibérica construída sobre os pilares fundamentais das nações catalã, basca, galega, castelhana e portuguesa.

³⁵¹ Conforme se pode ler no próprio texto da Constituição da República Portuguesa, no número 1 do artigo 225º.

inescapável, a não ser que se recorra à repressão autocrática³⁵², ou se arrisque a secessão e a desintegração do Estado³⁵³.

No fundo, e em termos reais, a região emerge onde se verificar uma vontade colectiva para o efeito. As regiões constituem-se a si mesmas. São elas que seleccionam, quer as clivagens que as individualizam e que constituem assim como que as características positivas da sua identidade, quer o conteúdo material da sua autonomia que consideram apropriado para o cumprimento dos respectivos direitos fundamentais à autodefinição e à autoconstituição de que nos falam os regionalistas federalistas³⁵⁴. E, para além disso, quando se verifica o recurso à generalização da organização regional a todo o território do Estado³⁵⁵, é sempre por arrastamento ou por emulação das regiões objectivas que o Estado comporta, e sob os respectivos ímpeto e sucesso³⁵⁶.

³⁵² Como aconteceu na vizinha Espanha, por exemplo, na Catalunha, no País Basco e na Galiza, em particular, durante o franquismo, ou no Vale de Aosta e no Tirol do Sul em Itália, durante o período de Mussolini.

³⁵³ Como, de um modo ou de outro, e conforme se viu, se acabou por verificar em praticamente toda a Europa ocidental.

³⁵⁴ Veja-se a discussão apresentada no capítulo anterior.

³⁵⁵ Independentemente da existência de clivagens ou de reivindicações que o exijam. Isto é, independentemente de se saber se o Estado comporta uma pluralidade de regiões, se, no seu todo constitui uma região apenas, ou se apenas uma ou algumas parcelas do seu território assumem a condição de região.

³⁵⁶ É o que se pode verificar através de toda a Europa ocidental. Em Espanha, a autonomia política foi desenhada no quadro da Primeira República apenas para as três grandes nacionalidades históricas da Catalunha, do País Basco e da Galiza. Com a primeira restauração da monarquia a autonomia é também originalmente pensada, na sua plenitude, apenas para estas três entidades históricas, com a salvaguarda de que, as restantes parcelas do território espanhol que eventualmente optassem por se organizar em região poderiam aceder a um patamar inferior, o qual, mais tarde e se fosse caso disso, poderia ser corrigido e alargado. Neste país, a presente universalização e harmonização mais ou menos homogénea da autonomia foi um produto que a constituinte de 1976 dificilmente poderia prever. Explica-se fundamentalmente a dois grandes níveis. Ao nível dos órgãos de poder central do Estado representa uma tentativa de contenção e de diluição do poder político que estas nacionalidades ostentam. Ao nível do resto do território decorre da emulação do regime político das três nacionalidades e de um sentimento de não querer ficar para trás, ser discriminado, ou ser menos do que elas, conforme se canta explicitamente no hino da comunidade autónoma de Madrid, por exemplo. E trata-se de um resultado que, nos

Por tudo isto também é que, a nível empírico, as regiões europeias evidenciam um riquíssimo e infinitamente matizado complexo de variações que parecem mesmo desafiar qualquer tentativa de sistematização e pouco mais permitir do que a apresentação, caso a caso, de cada uma delas. Quer de um Estado para outro, quer dentro de um mesmo Estado, a individualidade é a variável mais constante, seja ao nível da nomenclatura adoptada³⁵⁷, seja ao nível das competências que cada região vê consignadas no seu Estatuto (e legislação subsequente). Em toda a Europa, cada região e cada comunidade autónoma parece ostentar uma personalidade, organização e rol individualizado de competências.

Apesar de todas estas variações, contudo, algo as irmana. Com uma maior ou menor amplitude em todas elas se verifica a rotura do monopólio do poder político até então detido pelos respectivos centros nacionais. Todas elas parecem constituir como que momentos do sonho profético que Ortega y Gasset descreveu em Janeiro de 1926: “Imagino uma nova anatomia de Espanha: a Península organizada em grandes regiões. Cada uma delas estaria governada por uma

nossos dias, suscita crescentes chamadas de atenção. Em Itália, a organização política regional ficou claramente marcada pelos princípios e pelas opções assumidos na Primeira República espanhola. Dentro do pluralismo que a caracteriza, adopta uma estrutura claramente dualista compreendendo dois grandes tipos de regiões: umas de matriz manifestamente política e outras mais de carácter administrativo. Estas últimas apenas foram institucionalizadas três décadas após as primeiras e, tal como se acabaria por verificar em Espanha, perante a força e a pujança das primeiras e, simultaneamente, na tentativa de conter e diluir o seu poder, por um lado, e de as imitar, por outro. Na Finlândia e na Dinamarca, jamais foi pensado o alargamento da autonomia política das Aland e das Faroé, num emparcelamento do restante território nacional. E, por fim, é igualmente sintomático que, no Reino Unido, a opção pela autonomia surge na Escócia e é sob o ímpeto do sucesso que ali parece estar a adquirir que ameaça alastrar para as demais parcelas históricas do Reino Unido. Tudo isto para não mencionar sequer a recente vaga de controvérsia que tem vindo a varrer o nosso país sobre a introdução no continente português de uma organização regional.

³⁵⁷ O observador depara com regiões e com comunidades autónomas, para além de províncias, estados e cantões, com juntas que ora são órgãos legislativos, ora são órgãos executivos, ora indicam o conjunto ou a reunião de ambos, generalidades, conselhos, deputações, parlamentos, assembleias, governos ..., as variações de nomenclatura são quase infinitas, e isto inclusivamente dentro de um mesmo Estado.

Assembleia ou Parlamento local, que nomearia as suas magistraturas executivas. A Assembleia seria composta por deputados eleitos por sufrágio directo e universal nos distritos actuais. A este poder local entregar-se-ia a resolução de todos os assuntos localizados na existência provincial. Nas mãos do poder central e do seu Parlamento nacional ficariam muito poucos assuntos; a saber: os problemas e as funções estritamente nacionais”.³⁵⁸ E, mais tarde, em artigo que não chegou a publicar, volta a insistir: “imagino que cada grande comarca se governa a si mesma, que é autónoma em tudo aquilo que afecta a sua vida particular; mais ainda, em tudo aquilo que não seja estritamente nacional [... a saber] o Exército, a Justiça, uma parte das comunicações, a vida internacional, o direito de intervir nos actos do regime local e a opção constante de estabelecer serviços reguladores de ordem pedagógica, científica e económica em todo o território”³⁵⁹.

Em todas elas a autonomia³⁶⁰ apresenta-se como condição de convivência pacífica de populações que se sentem simultaneamente irmanadas e individualizadas. Garantia de democraticidade, de autogoverno, e de modernidade, constitui não uma relíquia do passado, ancorada no ruralismo e no tradicionalismo e na exaltação romântica de uma unidade de identificação regional muitas vezes construída à volta da geografia e da topografia, dos valores da língua, da raça da história, da religião, do folclore, da literatura, etc., etc., mas uma forma inovadora de organização política: “a forma política do futuro”. Não se trata portanto de um modelo em que a autonomia é entendida como imunidade e excepção, como um privilégio ou uma *lex specialis*, mas sim de um modelo de

³⁵⁸ Ortega Y Gasset, “La autonomia local y sus razones”, in *El sol*, 10 de Janeiro de 1926, in José Ortega y Gasset, *Obras completas*, tomo XI, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1961, p. 88.

³⁵⁹ Ortega Y Gasset, “La idea de la gran comarca o región”, in *Ibid.*, p. 258.

³⁶⁰ Ou a subsidiariedade.

autonomia entendida como resposta aos problemas e experiências de funcionamento das sociedades contemporâneas: sociais, económicas, culturais e políticas³⁶¹. A autonomia não se resume, pois, a ser instrumento de defesa da identidade própria de regiões especiais marcadamente diferenciadas, através da reserva das competências políticas, normativas e administrativas nos domínios linguístico, cultural, sócio-económico, e semelhantes³⁶². Por tudo isto é que a autonomia não constitui uma questão regional, mas uma questão de Estado, afirmando-se, a par da subsidiariedade, como princípio arquitectural de renovação da construção de um paradigma político-organizacional em emergência no Ocidente, um novo tipo de Estado: o Estado regional ou das autonomias.

³⁶¹ Para uma exposição a todos os níveis brilhante deste paradigma cf. Eduardo García de Enterría, *op. cit.* A citação é da p. 28.

³⁶² Sendo certo, não obstante, que tradicionalmente, e por razões perfeitamente óbvias, aquelas regiões que possuem caracteres próprios de identificação que as demarcam substancialmente do resto da respectiva comunidade nacional, têm vindo a comandar os processos autonómicos dos respectivos Estados, pela força de mobilização acrescida das suas reivindicações autonomistas: casos de Catalunha em Espanha, da Sicília em Itália, dos Açores em Portugal, entre muitos outros.

Conclusão

O valor e a legitimidade de qualquer construção teórica decorrem das suas capacidades de explicação e de previsão, facilitando e potenciando a compreensão e o tratamento eficaz e racional da realidade. Ora, na contemporaneidade ocidental, a incapacidade do paradigma moderno do Estado soberano, seja para explicar os fenómenos, seja para constituir matriz através da qual se possam estabelecer previsões racionais, é de tal forma evidente que não pode mais merecer contestação. E a erosão da sua capacidade de explicação e de previsão da realidade é acompanhada por idêntica erosão do valor e da legitimidade do discurso de soberania.

A crise do Estado decorre da crise da soberania e do surgimento no corpo social de uma intrincada malha de outros tipos concretos de relações de poder. Ao apontar para a crise não se pretende, portanto, anunciar o fim do Estado, nem muito menos o fim do político e a eventual emancipação do social, assim liberto das malhas estruturantes do político, ou defender que o tipo de organização política estatal tenha já exaurido todas as suas virtualidades. Muito pelo contrário. Ao apontar para a crise do modelo moderno do Estado soberano, mais não se pretende anunciar do que a transição de um tipo de organização política para outro. Por isso é que se começou por definir o Estado moderno, e o tipo de poder que o caracteriza — a soberania —, como uma das formas concretas, temporalmente situadas e específicas de organização política que, com o decurso da história, o homem imprimiu ao político.

Seguindo Jürgen Habermas, o momento actual afigura-se comparável àquele em que se verificou a transição do paradigma de organização política medieval para a modernidade. “O novo começo que marcou a ruptura entre o mundo da modernidade e os mundos da Antiguidade e da Idade Média cristã [defende este importante filósofo social e político contemporâneo] repete-se, por assim dizer, em cada momento contemporâneo que reconduz sem cessar a uma ruptura com o passado para obter uma renovação contínua. [... De tal modo que, continua] a contemporaneidade autêntica é sobretudo o local onde se entrecruzam simultaneamente tradições e inovações”¹. Nestes termos, vive-se num momento de confluência de características contraditórias, em que convivem transitoriamente características fundamentais do paradigma moderno, em desintegração, e do contemporâneo, em gestação e consolidação. Por isso é que o quadro geral contemporâneo se apresenta ainda algo conturbado e difícil de captar nos seus traços nucleares.

Torna-se contudo evidente que a incapacidade do discurso de soberania em corresponder àquilo que se verifica na prática política da actualidade tem vindo a ser acompanhada pelo surgimento, ou, melhor, pelo ressurgimento da autonomia e da subsidiariedade na ordenação das relações de poder entre as unidades políticas ocidentais contemporâneas. Se é certo, por um lado, que muitas das relações de poder dentro dos Estados europeus, e entre estes e a União Europeia, se continuam a processar à luz do paradigma da soberania do Estado, certo é, igualmente, por outro lado, que a organização política da pluralidade dos Estados europeus da actualidade, e da própria União Europeia, se apresenta, com clareza acrescida pelo passar do tempo, ordenada à volta dos princípios da subsidiariedade e da autonomia das entidades políticas que se constituem, e não já do princípio de soberania. De tal modo que, e esta é, no fundo, a tese da

¹ Jürgen Habermas, *Écrits politiques, Culture, droit, histoire*, Paris, Les Éditions du CERF, 1990, pp. 105-106.

presente dissertação, o modelo moderno do Estado soberano tem vindo a ceder o lugar a um modelo novo: o Estado regional ou das autonomias, para utilizar a expressão com que uma vasta bibliografia espanhola e italiana apelida os seus países.

Ora, o regionalismo mais não é do que o nome da ideologia política que, no ocidente, tem vindo a corporizar este projecto de renovação do paradigma estatal moderno de organização política. E é neste contexto que se assume como alternativa, quer à regionalização descentralizadora, entendida como técnica de reforço da capacidade de acção e do poder soberano do Estado, quer ao separatismo que aponta, ora para uma multiplicação de soberanias, ora para a sua concentração numa única dimensão regional, civilizacional ou até mesmo planetária. É capaz de assegurar a sua auto-realização. É pela sua capacidade interna e

A ideologia regionalista para a reforma do Estado assenta sobre um fundamento ético, ao serviço do qual subordina a própria estrutura do novo Estado a construir: um ideal de personalidade e de agência política. Profundamente impregnada do padrão aristotélico, tomista e liberal de personalidade e de cidadania, no âmago dos seus princípios estruturantes encontramos a pessoa, e a defesa da sua auto-realização. Ora a pessoa, entendida teleologicamente — tanto na vertente transcendental como na vertente material —, apenas em autonomia pela disponibilidade externa das condições adequadas ao cumprimento das tarefas inerentes à condição de cidadão autónomo que, por um lado, e tanto quanto possível, a pessoa assume o controlo do seu destino e se transforma em agente responsável pela sua própria auto-construção e desenvolvimento. E, por outro lado, é na razão em que a pessoa participa activamente nos processos e nos mecanismos de tomada de decisão da pluralidade de comunidades em que insere e imprime significado à sua vida que os ideais éticos de personalidade e de autonomia podem encontrar execução material.

Por tudo isto é que, em contraposição simultaneamente ao centralismo unitarista da soberania, ao federalismo separatista e à regionalização, o regionalismo é uma exigência de autonomia: de liberdade — negativa e positiva, interna e externa —, de participação — directa e activa —, e de rejeição das relações de hierarquia e de subordinação hierárquica que caracterizavam as relações das pessoas com as regiões, por um lado, e de ambas com o Estado, por outro, no paradigma estatal da modernidade². O ideal de participação, quer das pessoas, quer das regiões, nos processos e nos mecanismos de tomada de decisão, na formação da vontade política do Estado e na respectiva execução material³, é o corolário natural e a expressão concreta do princípio pluralista de partilha, de pulverização e de dispersão, a nível interno, do poder político e da soberania do Estado, na constituição de outras tantas autonomias quantas as pessoas naturais e políticas que o integram.

O fito do regionalismo não se resume à institucionalização de uma estrita repartição territorial de serviços, seja por via administrativa, legislativa ou constitucional. Não se queda pela mera capacidade delegada de adaptação da generalidade e abstracção racional da vontade política e da produção legislativa dos órgãos centrais de poder. Busca também a construção de um tipo novo de Estado assente sobre a consagração da região entendida como circunscrição

² Em sentido semelhante cf. a defesa do pluralismo e a rejeição das relações de hierarquia no Estado protagonizadas por Miguel Reale na sua obra *Teoria do direito e do Estado*, 4ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, 1984, particularmente nas pp. 280 e seguintes.

³ Para além da bibliografia já identificada, cf. ainda os paradigmas de autonomia como participação apresentados por Eloy Ruiloba Santana no seu artigo "Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea", in Aa. Vv. *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las comunidades autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1985, e por Nicola Occhiocupo, "Le regioni in parlamento, attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle regioni", in *Le Regioni*, nº 5, Outubro de 1989.

política de base através da qual os cidadãos, individual e colectivamente, podem aceder à autonomia, isto é, “tomar parte no seu governo”⁴.

Em face da inviabilidade cada vez mais manifesta da proposta centralista e unitarista tradicional (e, bem assim, das suas congéneres federalista, separatista de multiplicação de soberanias, e regionalizadora e liberal de organização hierárquica do poder e de estrita divisão de tarefas entre os vários núcleos constitutivos do Estado⁵), o regionalismo reivindica a participação e a interpenetração entre cada um dos corpos civis que integram o Estado sem contudo nele se diluírem — desde a pessoa, na base, até ao Estado e à comunidade internacional, no topo. No dizer de Max Frenkel, “a interdependência de poderes é um resultado da complexidade da vida moderna. Não pode ser eliminada como que por magia de uma qualquer fórmula constitucional”⁶. Pelo contrário, as fórmulas de constituição e de organização políticas da vida social mais não podem fazer do que traduzir, espelhar, conter e orientar essa mesma complexidade natural da base social.

O regionalismo reclama a autonomia na organização política do social, e a participação na distribuição do poder e na estruturação política das comunidades e do Estado, no seu todo, em execução material dos ideários éticos de personalidade, de auto-realização e de liberdade. Por isso é que se afirma como reivindicação de autonomia entendida como liberdade e como participação, e

⁴ A expressão é de Piero Bassetti, *La regione, vera riforma dello Stato*, Firenze, Libreria Editrice Fiorentina, 1971, p. 7. Em sentido semelhante, veja-se ainda Georges Liet-Veaux, *Le régionalisme constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1943, especialmente as pp. 61-64.

⁵ Cada um deles entendido como sendo um compartimento estanque e hermeticamente fechado sobre si mesmo.

⁶ Max Frenkel, “The Distribution of Legal Powers in Pluricentral Systems”, in Roger Morgan, ed., *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute, 1986, p. 68.

como matriz ideológica, não para a eliminação do Estado⁷, nem para a salvaguarda do paradigma moderno do Estado soberano⁸, mas para a construção de um tipo de Estado estruturalmente diferente daquele que se impôs no ocidente e no mundo, desde o dealbar da modernidade. Um modelo de Estado caracterizado pelas regiões entendidas como verdadeiros núcleos ou centros de poder político encadeados subsidiariamente, e pela autonomia, enquanto tipo de poder alternativo à soberania da modernidade.

Apesar de terem sido lançadas para a primeira linha do debate público apenas nos últimos anos, com a sua introdução no processo de construção europeia, a autonomia e a subsidiariedade não constituem uma qualquer invenção recente. Não são conceitos vazios de conteúdo, que possam aceitar as concepções que, artificialmente, o legislador positivo houver por bem atribuir-lhes. Pelo contrário, possuem raízes profundas na filosofia política ocidental e na doutrina social da Igreja. Integram toda uma tradição civilizacional que tem os seus principais expoentes em Aristóteles, São Tomás de Aquino, Althusius, e nas escolas peninsulares, dominicana e jesuíta, de Francisco Suarez, Frei João de São Tomás, Mariana, Frei Bartolomeu de las Casas, Belarmino, Vitória ... Homens que legaram à humanidade um riquíssimo legado que, apesar da obscuridade relativa a que tem sido devotado, se mantém repleto de potencialidades, e que, portanto, urge explorar e trazer para a actualidade.

Adoptando uma perspectiva jusnaturalista, a proposta regionalista rejeita, em primeiro lugar, a pretensão moderna de construção racional da unidades sociais e dos seus respectivos encadeamento e organização políticos. Em alternativa, aponta para a necessidade de se proceder a uma leitura leal da natureza e das unidades sociais que se manifestam. É nestes termos que se

⁷ À maneira do regionalismo federalista e secessionista.

⁸ À maneira da regionalização.

apresenta como instrumento de superação do modelo de Estado liberal e centralizado e da democracia representativa tradicionais, e princípio ordenador do Estado enquanto um todo, a partir dos subsistemas constituintes.

Inseridas no quadro da evolução do Estado moderno, a autonomia e a subsidiariedade constituem mesmo instrumentos de democratização da vida política através da associação das entidades constituintes do Estado — cidadãos individuais e colectivos — aos processos de tomada de decisão⁹. E, para finalizar, é ainda neste contexto que se assumem como conjugação de *autogoverno* com *governo partilhado*, na acepção de Daniel Elazar¹⁰. A entidade autónoma é, simultaneamente, um todo em si e uma parte de um todo político-organizacional superior; um todo cujo verdadeiro significado e natureza ontológicos se encontram intrinsecamente ligados à sua inserção e inter-relacionamento com outras entidades, tanto regionais como estatais — todas em parceria na tarefa comum de organização da vida política. O seu próprio ser deriva e constitui-se como um *ser-com-os outros*¹¹.

Quer isto dizer que a região autónoma, enquanto tal, não constitui uma realidade em si que se possa entender isoladamente e, muito menos, contra ou em face do Estado. A região autónoma, pelo contrário, apenas é inteligível enquanto parcela do Estado. Assim, enquanto instrumento de articulação do Estado através da consagração da complexidade real da sociedade, ou, melhor, das sociedades que lhe estão na base, a autonomia e a subsidiariedade, longe de serem uma

⁹ Para uma explicitação desta perspectiva da democracia como participação e da autonomia como instrumento de democratização cf., por todos, Hans Kelsen, *Teoria general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979, e os ensaios recolhidos em Aa. Vv., *La participación en el mundo moderno*, Madrid, Unión Editorial, 1970.

¹⁰ Daniel Elazar, "Introduction, Autonomy in a Post-Statist World", in Daniel Elazar, ed., *Governing Peoples and Territories*, Jerusalem, Jerusalem Institute for Federal studies, 1982.

¹¹ Aldo Tassi, "Anarchism, Autonomy and the Concept of the Common Good", in *International Philosophical Quarterly*, vol. XVII, nº 3, Setembro de 1977.

ameaça, constituem mesmo instrumentos de garantia da unidade do Estado¹² — entendido não já à maneira da modernidade como um “grande Leviatã”, senhor soberano, onnipotente e onnipresente, mas sim enquanto articulação plural e subsidiária, potenciador e garante da dignidade das entidades que integra: o Estado regional ou das autonomias.

¹² Cf. José Juan González Encinar, *El Estado unitário-federal, la autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, Tecnos, 1985.

Bibliografia*

* Na impossibilidade manifesta de se apresentar uma listagem exaustiva de toda a bibliografia disponível sobre o âmbito e as temáticas desta dissertação, optou-se pela identificação das obras que foram utilizadas na sua elaboração: aquelas que são citadas no texto e as que, não o sendo, contribuíram directa ou indirectamente para a estruturação e o desenvolvimento do pensamento do autor.

I — MONOGRAFIAS

- Abbate, Fred J., *A Preface to the Philosophy of the State*, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company, Inc., 1977.
- Act on the Autonomy of Aland*, 28 de Dezembro de 1951, revisto em 16 de Agosto de 1991, Act n° 1144/1991.
- Agnew, John, *Place and Politics, the Geographical Mediation of State and Society*, Boston, Allen and Unwin, 1987.
- Agostinho, Santo, *A Cidade de Deus*, 3 vols., tradução, prefácio, nota biográfica e transcrições de J. Dias Pereira, Lisboa, Serviços de Educação da Fundação Calouste Gulbenkian, 1991, 1993 e 1995.
- Akzin, Benjamin, *Estado y nación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.
- Albuquerque, Martim de, *Jean Bodin na Península Ibérica. Ensaio de história das ideias políticas e do direito público*, Paris, Fundação Calouste Gulbenkian, Centro Cultural Português, 1978.
- Alen, André, *La Belgique: un fédéralisme bipolaire et centrifuge*, Bruxelles, Ministère des Affaires Étrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération au Développement, 1990.
- Alonso de Antonio, José Antonio de, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1986.
- Al-Sayyed, Radwan, *The Concepts of Communities in Islam*, Tripoli, Risalat Al-Jihad, 1985.
- Altamira, Rafael, *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español. Legislación metropolitana y legislación indiana, siglos XVI a XVIII*, Coimbra, Coimbra Editora, 1945.

- Altusio, Juan, *La política metódicamente concebida e ilustrado con ejemplos sagrados y profanos*, tradução de Primitivo Mariño Gomez, e apresentação de Antonio Truyol Y Serra, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- Alvarez Conde, Enrique, *El régimen político español*, Madrid, Tecnos, 1983.
- Alvarez, Constantino, *La integración de las Españas. Integración frente a federación*, Madrid, Editorial Trivirem, 1988.
- Amaral, Diogo Freitas do, *Uma solução para Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa América, 1985.
- Ambrosini, Gaspare, *L'ordinamento regionale, la riforma regionale nella costituzione italiana*, Bologna, Zanichelli, 1957.
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1990.
- Aquino, São Tomás de, *Aquinas Selected Political Writings*, ed. por Alessandro Passerin d'Entrèves, Oxford, Basil Blackwell, 1974.
- _____, "Comento al II libro delle «Sentenze» di Pietro Lombardo", in São Tomás de Aquino, *Scritti politici*, com estudo introdutório de Alessandro Passerin d'Entrèves e de Raimondo Spiazzi O.P., tradução, notas e apêndice ao cuidado de Lorenzo Alberto Perotto, O. P., Milano, Massimo, 1985.
- _____, "Commentary on the Ethics", in Ralph Lerner e Muhsin Mahdi, eds., *Medieval Political Philosophy*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1995.
- _____, "Commentary on the Politics", in Ralph Lerner e Muhsin Mahdi, eds., *Medieval Political Philosophy*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1995.
- _____, *La monarquía*, Madrid, Tecnos, 1989.
- _____, *Scritti politici*, com estudo introdutório de Alessandro Passerin d'Entrèves e de Raimondo Spiazzi O.P., tradução, notas e apêndice ao cuidado de Lorenzo Alberto Perotto, O. P., Milano, Massimo, 1985.
- _____, *Somme théologique*, Paris, Les Éditions du CERF, 1996.
- _____, *Summa contra gentiles*, tradução, introdução e notas de Vernon J. Bourke, Notre Dame, Notre Dame University Press, 1975.

- _____, *The Political Ideas of St. Thomas Aquinas, Representative Selections*, editado com uma introdução por Dino Bigongiari, New York, Hafner Press, 1953.
- _____, *Tratado de la ley, tratado de la justicia, opusculo sobre el gobierno de los principes*, tradução castelhana de Carlos Ignacio González, Cidade do México, Editorial Porrúa, 1981.
- Aradillas, Antonio, *El reto de las autonomías*, Barcelona, Plaza & Janés, 1987.
- Arce Janariz, Alberto, *Comunidades autónomas y conflictos de leyes*, Madrid, Civitas, 1987.
- Argullol Murgadas, Enric, *La vía italiana a la autonomía regional: estudio de derecho público sobre las autonomías regionales italianas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Aristóteles, *La métaphysique*, Tome I, Paris, Vrin, 1974.
- _____, *Politique*, texto estabelecido e traduzido por Jean Aubonnet, Paris, Les Belles Lettres, 1991.
- _____, *Obra jurídica*, com introdução de Paulo Ferreira da Cunha e tradução de Fernando Couto, Porto, RES-Editora, s/d.
- _____, *The Ethics of Aristotle. The Nicomachean Ethics*, New York, Penguin Books, 1980.
- Arlov, Thor, *A Short History of Svalbard*, Oslo, Norsk Polar Institutt, 1989.
- Aron, Raymond, *Peace and War*, New York, Doubleday, 1966.
- Arzalier, Francis, *Les perdants, la dérive fasciste des mouvements autonomistes et indépendantistes au XX^e siècle*, Paris, Éditions la Découverte, 1990.
- Asín Cabrera, Maria Asunción, *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas, estudio de los regimenes jurídicos especiales con particular consideración de Canarias*, Madrid, Tecnos, 1988.
- Azcárate, Gumersindo de, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.
- Azpiazu, Joaquin, *El Estado católico, líneas de un ideal*, Madrid, Ediciones Rayfe, 1939.

- Bachrach, Peter, *The Theory of Democratic Elitism: a Critique*, Boston, Little Brown, 1967.
- Barber, Benjamim, *The Conquest of Politics*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988.
- _____, *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Bardusco, Aldo, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980.
- Barile, Paolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1982.
- Barnes Vásquez, Javier, *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993.
- Barros, James, *The Aland Islands Question, its Settlement by the League of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- Barros, Manuel Corrêa, *Reflexões de um estudioso de S. Tomás*, Porto, Lello & Irmão Editores, 1982.
- Bassanini, Franco, *Le regioni fra Stato e comunità locale*, Bologna, il Mulino, 1976.
- Bassetti, Piero, *La regione, vera riforma dello Stato*, Firenze, Libreria Editrice Fiorentina, 1971.
- Bechhoffer, C., *The Meaning of National Guilds*, London, Cecil Palmer & Hayward, 1946.
- Beneyto Perez, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- _____, *Las autonomias. El poder regional en España*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., 1980.
- Berlin, I., *Two Concepts of Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1958.
- Berlinguer, Luigi, *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, Firenze, Consiglio Regionale della Toscana, 1982.
- Bertoldi, Franco, *Il Trentino Alto-Adige*, Milano, Giuffrè, 1958.
- Bigo, Pierre, *La doctrine sociale de l'Église - recherche et dialogue*, Paris, PUF, 1965.
- Black, A., *Guilds and Civil Society*, New York, Cornell University Press, 1984.

- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1979.
- Blanco Ande, Joaquin, *La conciencia regional en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1977.
- _____, *El Estado, la nación, el pueblo y la patria*, Madrid, Editorial San Martín, 1985.
- Bluntschli, J. K., *The Theory of the State*, Oxford, Clarendon Press, 1898.
- Boardman, John, *Greece and the Hellenistic World*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Bobbio, Norberto, *Las ideologías y el poder en crisis: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, tercera vía y tercera fuerza*, Barcelona, Ariel, 1988.
- _____, *O futuro da democracia*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1988.
- Bodin, Jean, *On Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- _____, *Les six livres de la république*, Paris, Librairie Générale Française, 1993.
- Bonora, Paola, *Regionalità, il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra, 1943-1970*, Milano, Franco Angeli Libri, 1984.
- Borga, Jordi, *Estado y ciudad*, Barcelona, PPU, 1988.
- Bosanquet, B., *The Philosophical Theory of the State*, New York, Macmillan, 1899.
- Bourjol, Maurice, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions Berger-Levrault, 1969.
- Bowen, R., *German Theories of the Corporative State*, New York, MacGraw Hill, 1947.
- Brague, Rémi, *Aristote et la question du monde*, Paris, PUF, 1988.
- Branch, Melville C., *Regional Planning and Explanation*, New York, Praeger, 1988.
- Brierly, J. L., *Direito internacional*, 4ª ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1967.
- Brucculeri, Angelo, *Lo Stato e l'individuo*, Roma, Edizioni "La Civiltà Cattolica", 1942.
- _____, *La democrazia*, Roma, Edizioni "La Civiltà Cattolica", 1946.

- Brugarola, Martino, *La democracia organica*, Madrid, Centro de Estudios Sindicales, 1963.
- Brustein, William, *The Social Origins of Political Regionalism - 1849-1981*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- Bullain, Iñigo, *Las regiones autonomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*. Tesis presentada para la obtención del grado de Doctor en Ciencias Jurídicas del Instituto Universitario Europeo, Florencia, Instituto Universitario Europeo, 1989.
- Burdeau, Georges, *L'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1970.
- _____, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20ª ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984.
- Burham, James, *The Machiavellians: Defenders of Freedom*, Washington D.C. Gateway Editions, 1987.
- Cabral, Francisco Sarsfield, *Autonomia privada e liberdade politica*, Lisboa, Editorial Fragmentos, 1988.
- Cadart, Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979.
- Caetano, Marcello, *Manual de ciência politica e direito constitucional*, 6ª Edição, revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Coimbra, Almedina, 1986.
- Cahill, Ernst, *The Framework of a Christian State*, Dublin, M.H. Gill and Son, 1932.
- Calonge Velásquez, Antonio, *Autonomia politica y unidad de mercado en la constitución española de 1978*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1988.
- Calvo, R., *Las autonomias regionales*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1977.
- Canning, Joseph, *The Political Thought of Baldus of Ubaldis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- Carpenter, N., *Guild Socialism - an Historical and Critical Appraisal*, New York, D. Appleton & Company, 1922.
- Carta da Organização das Nações Unidas e Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça*, trad. e nota introdutória de Fausto de Quadros, Lisboa, Livraria Petrony, 1978.

- Carta europea da autonomia local*, Strasbourg, Council of Europe, 1985.
- Carter, April, *Authority and Democracy*, London, Routledge and Kegan Paul, 1979.
- Cassirer, Ernst, *The Myth of the State*, New Haven, Yale University Press, 1973.
- Castoriadis Cornelius, *Philosophy, Politics, Autonomy. Essays in Political Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- Castro Ruano, José Luis de, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea. La génesis de su formalización institucional con singular referencia al Tratado de la Unión Europea*, tese de doutoramento apresentada no Departamento de Estudos Internacionais e Ciência Política da Universidade do País Basco, 1994.
- Catelani, Alessandro, *L'autonomia pubblica delle regioni*, Padova, CEDAM, 1989.
- Centre Europeu de Desenvolvimento Regional, (CEDRE) *Étude comparée des statuts et compétences des régions en Europe*, Strasbourg, CEDRE, 1989.
- Cesareo, Placido, *L'autonomia della regione Trentino-Alto Adige e della province di Trento e Bolzano*, Milano, Giuffrè, 1957.
- Chantraine, P., *Dictionnaire étymologique de la langue grecque*, Paris, Éditions Klincksieck, 1984.
- Charles-Brun, *Le regionalisme*, Paris, Bloud et C. ie, Éditeurs, 1911.
- Chevallier, Jean Jacques, *Centre, périphérie, territoire*, Amiens, CURAP, 1978.
- _____, *Histoire de la pensée politique*, Paris, Payot, 1979.
- Chiti-Batelli, Andrea, *La dimensione europea delle autonomie e l'Italia. Regione, ente intermedio, autonomie nelle prospettive federalista. Esame critico. Aspetti storico-linguistici. Bibliografia ragionata*, Milano, Franco Angeli Editore, 1984.
- Christman, John, *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Claerson, H., *The Early State*, The Hague, Mouton, 1978.
- Clarke, P., *The Autonomy of Politics*, Aldershot, Gower Publishing House, 1988.
- Clavero Arévalo, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983.

_____, *La España de las autonomías*, Madrid, Gráfipress, 1978.

Clavero, Bartolomé, *Fueros vascos. Historia en tiempo de constitución*, Barcelona, Ariel, 1985.

Clergerie, Jean-Louis, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, 1997.

Cline, Ray S., *World Power Assessment*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1977.

_____, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980's*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1980.

Cobban, Alfred, *The Nation State and National Self-determination*, New York, Thomas Crowell Comp., 1969.

Cohen, Hymen Ezra, *Recent Theories of Sovereignty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1937.

Cohen, Stephen, *The Making of United States International Economic Policy*, New York, Praeger, 1981.

Cole, G. D. H., *Guild Socialism Restated*, London, Leonard Parsons, 1921.

_____, *Guild Socialism*, New York, Frederick A. Stokes Company, 1920.

_____, *Self-Government in Industry*, London, G. Bell and Sons, Ltd., 1981.

Connolly, William, *The Terms of Political Discourse*, Lexington, MA., D. C. Heath, 1974.

Constant, Benjamin, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements*, Genève, Droz, 1980.

_____, *Escritos políticos*, Tradução, estudo preliminar e notas de Maria Luisa Sánchez Mejia, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976, 4ª revisão constitucional, "Lei Constitucional nº 1/97", de 20 de Setembro, in *Diário da República*, 1 Série, nº 1218/97.

Constitución española, Estatuto de Galicia, Santiago de Compostela, Publicacións do Parlamento de Galicia, 1984.

- Constitution de la République et Canton du Jura, adoptée par l'Assemblée constituante, le 3 février 1977 et par le peuple, le 20 mars, 1977*, Porrentury, Le Pays, s/d.
- Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907, avec les modifications survenues jusqu'au 1er janvier 1987*, Chancellerie d'État du Canton du Vallais, 1987.
- Coutinho, J. Pereira, *A lei regional e o sistema das fontes*, dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa, 1988.
- Creuzet, Michel, *Los cuerpos intermedios*, Madrid, Speiro, 1977.
- Crowley, Brian Lee, *The Self, the Individual and the Community - Liberalism in the Political Thought of F.A. Hayek and Sidney and Beatrice Webb*, Oxford, Clarendon Press, 1987.
- Culbert, T. Patrick, *Classic Maya Political History: Hieroglyphic and Archaeological Evidence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Cuocolo, Fausto, *Diritto regionale italiano*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1991.
- D'Atena, Antonio, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma, Bulzoni, 1974.
- Dante, *Monarquia*, Lisboa, Guimarães Editores, Lda, 1984.
- Dauphiné, André, *Espace, région et système*, Paris, Economica, 1979.
- Davis, Michael, *The Politics of Philosophy, a Commentary on Aristotle's Politics*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1996.
- De Vree, J., *Political Integration: the Formation of Theory and its Problems*, The Hague, Mouton, 1972.
- Derathé, Robert, *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, Vrin, 1974.
- Despotopoulos, Constantin, *Aristote sur la famille et la justice*, Cahiers de Philosophie Ancienne, Bruxelles, Ousia, 1983.
- Deutsch, Karl, *Nationalism and Social Communication*, Cambridge, The MIT Press, 1966.
- Dickinson, Robert E., *City and Region. A Geographical Interpretation*, London, Routledge & Kegan Paul, 1964.

- _____, *City, Region and Regionalism*, London, Routledge & Kegan Paul, Ltd, 1952.
- Dinstein, H., *Models of Autonomy*, New Brunswick, Transaction Books, 1981.
- Duguit, Léon, *Law in the Modern State*, New York, Howard Fertig, 1970.
- Durán y Ventosa, Lluís, *Regionalisme y Federalisme*, Barcelona, Francisco Puig, 1905.
- Dworkin, Gerald, *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Dyson, Kenneth H. F., *The State Tradition in Western Europe, a Study of an Idea and Institution*, New York, Oxford University Press, 1980.
- Easton, David, *The Political System, an Inquiry into the State of Political Science*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Alabama University Press, 1987.
- _____, *Federal Systems of the World: a Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Westgate House, U. K., 1991.
- Elorriaga, Gabriel, *La batalla de las autonomías*, Madrid, Azara, 1983.
- Embid Irujo, Antonio, *Los parlamentos territoriales: un estudio sobre el régimen jurídico de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987.
- Escuín Palop, Vicente, *Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo*, Madrid, Fundación Juan March, 1983.
- Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, Angra do Heroísmo, DREPA, 1987.
- Etzioni, A., *The Moral Dimension, Toward a New Economics*, New York, The Free Press, 1988.
- Falcón y Tella, Ramón, *La compensación financiera interterritorial*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Série IV, 1986.
- Ferguson, John, *A herança do helenismo*, Lisboa, Edições Verbo, 1973.
- Fernandes, António Teixeira, *Os fenómenos políticos, sociologia do poder*, Porto, Edições Afrontamento, 1988.

- Fernández, Tomás-Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, Civitas, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Editorial Dykinson, 1992.
- Ferrando Badia, Juan, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986.
- Ferrari, Ada, *L'autonomia regionale, itinerario di un'idea*, Roma, Civitas, 1982.
- Ferrari, Pierre, *Les régions italiennes*, Paris, PUF, 1972.
- Ferreira, Eduardo Paz, *Estudos de direito financeiro regional*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995.
- Ferreira, Fernando Amâncio, *As regiões autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, Editora Almedina, 1980.
- Ferreira, Jacinto, *Poder local e corpos intermédios*, Lisboa, Edições Cultura Monárquica, 1987.
- Figgis, J. N., *Political Thought from Gerson to Grotius: 1414-1625*, New York, Harper Torchbooks, 1960.
- Flogaitis, Spyridon, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, Librairie Générale de Droit de Jurisprudence, 1979.
- Fontes, J. Ferreira, *São Tomás de Aquino e a crise contemporânea*, Porto, Edições do A.I., 1936.
- Fouéré, Yann, *L'Europe aux cent drapeaux*, 2ª ed., Nice, Presses d'Europe, 1968.
- Frémont, Armand, *La région, espace vécu*, Paris, PUF, 1976.
- Freund, Julien, *L'essence du politique*, Paris, Éditions Sirey, 1981.
- Friedrich, Carl, *Introduction to the Politica Methodice Digesta of Althusius*, Cambridge, Cambridge University Press, 1932.
- Fromm, Eric, *Escape from Freedom*, New York, Farrar & Rinehart, Inc., 1941.
- Frye, Richard, *A herança persa*, Lisboa, Arcádia, 1972.
- Galán y Gutiérrez, Eustaquio, *La filosofía política de Sto. Tomás de Aquino*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1945.

García de Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985.

_____, *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Madrid, Civitas, 1988.

García Ferrando, Manuel, *Regionalismo y autonomías en España, 1976/1979*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.

García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 3ª ed., Madrid, Revista de Occidente, 1953.

García Roca, Francisco Javier, *Los conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas: una aproximación desde la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Gardet, Louis, *La cité musulmane, vie sociale et politique*, Paris, Vrin, 1976.

Giannini, Massimo Severo, *Las regiones en Italia*, Madrid, Civitas, 1984.

Gierke, Otto von, *Community in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

_____, *Natural Law and the Theory of Society*, Boston, Beacon Press, 1950.

_____, *Political Theories of the Middle Ages*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

_____, *The Development of Political Theory*, New York, Howard Fertig, 1966.

Gilby, Thomas, *The Political Thought of Thomas Aquinas*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958.

Gilder, George, *Wealth and Poverty*, London, Buchan and Enright, 1982.

Gil-Robles, José María, *Control y autonomía*, Madrid, Civitas, 1986.

Gilson, Étienne, *Le thomisme. Introduction a la philosophie de Saint Thomas d'Aquin*, Paris, Vrin, 1983.

_____, *L'esprit de la philosophie médiévale*, Paris, Vrin, 1948.

Giner, Francisco, *La persona social, estudios y fragmentos*, Madrid, Imprenta de Julio Cosano, 1923.

- Gingrich, Newt, *To Renew America*, New York, Harper Collins Publishers, 1995.
- Giovenco, Luigi, *L'ordinamento regionale*, Roma, Jandi Sapi Editori, 1973.
- Gizzi, Elio, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1981.
- Glez Audicana, José Fdez Monge, *La Comunidad Europea y la comunidad autónoma del País Vasco*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989.
- Glitz, Gustave, *La cité grecque*, Paris, La Renaissance du Livre, 1928.
- Golpe, Salvador, *Patria y región*, La Coruña, Tipografía de "El Nordeste", 1897.
- González, M., *Constitución, comunidades autónomas y derecho internacional*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1982.
- González-Berenguer Urrutia, José Luis, *Una nueva distribución territorial del poder. El caso de Cataluña*, Madrid, Editorial Montecorvo, S. A., 1993.
- González Casanova, Juan Antonio, *Federalismo y autonomía — Cataluña y el Estado español 1868-1938*, Barcelona, Editorial Crítica, 1979.
- González Encinar, José Juan, *El Estado unitario-federal, la autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, Tecnos, 1985.
- González Hernando, Aquilino, *El delegado del gobierno en las comunidades autónomas*, Madrid, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, 1980.
- Gore, Charles, *Regions in Question: Space, Development Theory and Regional Policy*, London, Methuen, 1984.
- Gottmann, Jean, *A Geography of Europe*, New York, Halt, Rinehart and Winston, 1962.
- _____, *The Significance of Territory*, Charlottesville, The University Press of Virginia, 1973.
- Graubard, S., *A New Europe*, Boston Houghton Mifflin, 1964.
- Gravier, Jean-François, *L'espace vital*, Paris, Flammarion, 1984.
- _____, *La question régionale*, Paris, Flammarion, 1970.
- Green, Andrew Wilson, *Political Integration by Jurisprudence - The Work of the Court of Justice of the European Communities in European Political Integration*, Leyden, A. W. Sijthoff, 1969.

- Green, Leslie, *The Authority of the Modern State*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Green, Tomas Hill, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, London, Longmans, 1950.
- Greenland Home Rule Act*, Act nº 577, 1978.
- Greve, Tim, *Svalbard, Norway in the Arctic Ocean*, Oslo, Grondahl, 1975.
- Gross, Leo, *Selected Essays on International Law and Organization*, Dubbs Ferry, New York, Transnational Publishers, 1984.
- Gumplowicz, Luis, *Derecho político filosófico*, Madrid, La España Moderna, s/d.
- Guthrie, W.K.C., *The Sophists*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Gutierrez Llamas, Antonio, *Los procedimientos para la reforma de los estatutos de las comunidades autónomas*, Madrid, Civitas, 1991.
- Haas, Ernst B., *Beyond the Nation State*, Stanford, Ct., Stanford University Press, 1964.
- Habermas, Jürgen, *Écrits politiques. Culture, droit, histoire*, Paris, Les Éditions du CERF, 1990.
- Hamlin, A., *Ethics, Economics and the State*, New York, St. Martin's Press, 1986.
- Hannum, Hurst, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990.
- _____, *Documents on Autonomy and Minority Rights*, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- _____, *The Theory and Practice of Governmental Autonomy, Final Report Prepared for the Department of State, U.S. Government, 1980*, policopiado.
- Haworth, Lawrence, *Autonomy. An Essay in Philosophical Psychology and Ethics*, New Haven, Yale University Press, 1986.
- Hayek, Friederich von, *The Constitution of Liberty*, London, Routledge & Kegan Paul, 1960.
- _____, *The Road to Freedom*, London, Routledge & Kegan Paul, 1976.
- _____, *Law, Legislation and Liberty*, London, Routledge and Kegan Paul, 1982.

- Held, David, *Political Theory and the Modern State*, Stanford, Stanford University Press, 1989.
- Héraud, Guy, *L'Europe des ethnies*, Nice, Presses d'Europe, 1963.
- _____, *Les principes du fédéralisme et de la fédération européenne*, Nice, Presses d'Europe, 1968.
- Herichon Emmanuel, *La décentralisation*, Paris, Hatier, 1983.
- Hernández Lafuente, Adolfo, *Autonomía y integración en la Segunda República*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1980.
- Herz, John, *The Nation-State and the Crisis of World Politics, Essays on International Politics in the Twentieth Century*, New York, David Mackay, Comp., Inc., 1976.
- Hill Jr., Thomas, *Autonomy and Self-Respect*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Hinsley, Francis Harry, *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Harmondsworth, Pelican Classics, 1980.
- Hobson, S., *National Guilds and the State*, New York, Macmillan, 1947.
- Hoffman, John, *State, Power and Democracy*, Sussex, Wheatsheaf Books, 1988.
- Home Rule Act*, Greenland, Act n° 577, 29 de Novembro de 1978
- Hudson, Michael C., *Arab Politics. The Search for Legitimacy*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- Hueglin, Thomas O., *Regionalism in Western Europe: Conceptual Problems of a New Political Perspective*, SNID Occasional Papers n° 84, Programme of Studies in National and International Development, Kingston, Ontario, Queens University Press, 1984.
- Hutchins, Robert M., *St. Thomas and the World State*, Aquinas Lecture 1949, Under the Auspices of the Aristotelian Society of Marquette University, Milwaukee, Marquette University Press, 1949.
- Ibañez Langlois, José Miguel, *Doctrina social de la Iglesia*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, S. A., 1987.
- Immordino, Maria, *La regione Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1980.

- Ionescu, Ghita, *Between Sovereignty and Integration*, New York, Halstead Press, 1974.
- _____, *Centripetal Politics, Government and the New Centers of Power*, London, Hart-Davis, Mac Gibbon, 1975.
- Jackson, Anthony, *The Faroes, the Far Away Islands*, London, Robert Hale, 1991.
- Jacquillat, Bertrand, *Désétatiser*, Paris, Éditions Robert Laffont, 1985.
- Jáuregui Bereciartu, Gurutz, *Las comunidades autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986.
- _____, *La comunidad autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989.
- Jefferson, Thomas, *The Political Writings of Thomas Jefferson, Representative Selections*, edição e introdução de Edward Dumbauld, New York, The Liberal Arts Press, 1956.
- Jellinek, Georg, *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas, 1981.
- Jiménez Blanco, Antonio, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, supervision, solidaridad, coordinación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- Jordan, Bill, *The State, Authority and Autonomy*, Oxford, Basil Blackwell, 1985.
- Keating, Michael, *State and Regional Nationalism, Territorial Politics and the European State*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1988.
- Kedourie, E., *Nationalism*, London, Hutchinson University Library, 1960.
- Kelsen, Hans, *Teoria general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979.
- King, Desmond, *The New Right*, London, Macmillan, 1987.
- King, Roger, *The State in Modern Society*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1986.
- Kissinger, Henry, *A World Restored — Europe After Napoleon: The Politics of Conservatism in a Revolutionary Age*, New York, Grosset and Dunlap, 1964.
- Kloppenbergh, James T., *Uncertain Victory. Social Democracy and Progressivism in European and American Thought, 1870-1920*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

- Knuttila Murray, *State Theories, from Liberalism to the Challenge of Feminism*, Toronto, Garamond Press, 1987.
- Kohn, Hans, *Nationalism; its Meaning and History*, Princeton, D. Van Nostrand Company, Inc., 1955.
- _____, *The Idea of Nationalism*, New York, Macmillan, 1969.
- Krabbe, H., *The Modern Idea of the State*, New York, D. Appleton and Company, 1922.
- Krader, Lawrence, *A formação do Estado*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.
- La Pérgola, Antonio, *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie "garantie" - riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Padova, CEDAM, 1987.
- La Pira, Giorgio, *Para uma estrutura cristã do Estado*, Lisboa, Moraes Editora, 1956.
- La réforme institutionnelle*, Comité des Régions, Bruxelles, Comité des Régions, 1995.
- Lafont, Robert, *Décoloniser en France, les régions face à l'Europe*, Paris, Gallimard, 1973.
- Larumbe Biurrun, Pedro María, *La región, aspectos administrativos*, Madrid, Editoria Montecorvo, S.A., 1973.
- Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986.
- _____, *La potestad legislativa de las comunidades autónomas*, Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, 1982.
- Laski, Harold J., *Authority in the Modern State*, London, Archon Books, 1968.
- _____, *The State in Theory and Practice*, New York, The Viking Press, 1935.
- Leguina Villa, Jesus, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1984.
- Leite, José Guilherme Reis, *A autonomia dos Açores na legislação portuguesa 1892-1947*, Horta, Edição da Assembleia Regional dos Açores, 1987.
- Leonardi, Robert, *The Regions and the European Community. The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, London, Frank Cass & Co Ltd, 1992.

- Lessnoff, Michael, *Social Contract - Issues in Political Theory*, London, Macmillan, 1986.
- Levine, Andrew, *The Politics of Autonomy - A Kantian Reading of Rousseau's Social Contract*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1976.
- Lieber, Robert J., *Theory and World Politics*, Cambridge, Mass., Winthrop, 1972.
- Liet-Veaux, Georges, *Le regionalisme constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1943.
- Lindley, Richard, *Autonomy*, London, Macmillan, 1986.
- Lívio, Tito, *Histoire romaine*, edição bilingue latino-francesa traduzida e publicada sob a direcção de M. Nisard, Paris, Firmin-Didot et C. Libraires, 1987.
- Llorens, Eduardo, *La autonomía en la integración política*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1932.
- Llovera, José María, *Tratado de sociología cristiana*, Barcelona, Luis Gili Editor, 1953.
- Lo Statuto, 40° dello statuto regionale, 1948-1988*, Trento, Provincia Autonoma di Trento, 1988. (Contendo o texto da Constituição da República italiana, do Estatuto Especial da Região Autónoma do Trentino-Alto Ádige e as normas de actuação do Estatuto Especial.)
- Locke, John, *Second Treatise of Government*, Indianapolis, Hackett, Publishing Company, Inc., 1980.
- Lombard, Jean, *Aristote, politique et éducation*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1994.
- Loperena Rota, Demetrio, *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1984.
- López Aranguren, Eduardo Maria, *Descentralización territorial, regionalismo y conciencia regional en la sociedad española contemporánea*, Madrid, Departamento de Derecho Político, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1983.
- López Rico, *Las autonomías, encrucijada de España*, Madrid, Aguilar, 1980.
- López Rodó, Laureano, *Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, Publicaciones Abella, 1984.
- _____, *Las autonomías, encrucijada de España*, Madrid, Aguilar, 1980.

- Lorca Navarrete, José, *Pluralismo, regionalismo, municipalismo*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1978.
- Lovejoy, Arthur, *The Great Chain of Being*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1976.
- Lubasz, Heinz, *The Development of the Modern State*, New York, Macmillan, 1971.
- Macartney, C., *National States and National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 1934.
- Macedo, José de, *A autonomia de Angola, estudo de administração colonial*, 2ª edição, Lisboa, Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988.
- Machado, Baptista, *Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, Almedina, 1982.
- MacIver, Robert, *The Modern State*, Oxford, Oxford University Press, 1966.
- _____, *The Web of Government*, New York, Macmillan, 1947.
- Mackensie, W. J. M., *Explorations in Government, Collected Paper; 1951-1968*, London, Macmillan, 1975.
- Macmahon, A., *Delegation and Autonomy*, Bombay, Asia Publishing House, 1961.
- Macpherson, Crawford Brough, *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Papers*, Oxford, Oxford University Press, 1955.
- _____, *The Political theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, Oxford, Clarendon Press, 1962.
- _____, *The Real World of Democracy*, Oxford, The Clarendon Press, 1966.
- _____, *Democratic Theory: Essays in Retrieval*, Oxford, The Clarendon Press, 1973.
- _____, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.
- Magistério social da Igreja*, Lisboa, Edições Paulistas, 1961.
- Maltez, José Adelino, *Ensaio sobre o problema do Estado*, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1991.
- Mañé y Flaquer, D. Juan, *El regionalismo*, Barcelona, Imprenta Barcelonesa, 1887.

- Mann, Michael, *The Sources of Social Power: a History, from the Beginning to A. D. 1760*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- Maquiavel, Nicolau, *The Discourses*, New York, The Modern Library, 1950.
- Marc, Alexandre, *Contre les Etats. Les régions d'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 1973.
- _____, *Du communalisme au fédéralisme intégral*, Paris, La Fédération, 1950.
- _____, *A hauteur d'homme. La révolution fédéraliste*, Paris, Je Sers, 1984.
- Maritain, Jacques, *Princípios duma política humanista*, Lisboa, Morais Editora, 1960.
- Markusen, Ann, *The Economics and Politics of Territory*, Savage, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, 1987.
- Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1973.
- Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho autonómico*, 2ª ed., Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1986.
- Massart-Pierard, Françoise, *Pour une doctrine de la région en Europe*, Bruxelles, Louvain, Bruylant et Vander, 1974.
- Mathisen, Trygve, *Svalbard in International Politics, 1871-1925, the Solution of a Unique International Problem*, Oslo, I Kommissjon Hos Broggers Boktrykkeris Forlag, 1954.
- Mazziotti, Manlio, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1961.
- Mazzotta, Gianfranco, *La legge regionale nella gerarchia delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1975.
- Meale, Guido, *Principi di diritto regionale*, Bari, Caccuci Editore, 1983.
- Meilán Gil, José Luis, *La ordenación jurídica de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1988.
- Meistersheim, Anne, *Territoire et insularité: le cas de la Corse*, Paris, Éditions Publisud, 1991.
- Mellor, W., *Direct Action*, London, Leonard Parsons, 1920.
- Menendez-Valdez Golpe, Eduardo, *Separatismo y unidad (una mitificación histórica)*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1973.

- Ministerio para las Administraciones Públicas, *El Estado Autonómico*, 3 vols., I. *Instituciones, competencias, cooperación y aspectos socioeconómicos*, II. *Anexos de documentación*, III. *Diccionario de términos autonómicos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
- Meny, Yves, *Centre et périphérie: le partage du pouvoir*, Paris Economica, 1983.
- _____, *Dix ans de régionalisation en Europe: bilan e perspectives (1970-1980)*, Paris, Éditions Cujas, 1982.
- Mesnard, Pierre, *L'essor de la philosophie politique au XVI siècle*, Paris, Vrin, 1977.
- Meyers, Diana, *Self, Society and Personal Choice*, New York, Columbia University Press, 1989.
- Millon-Delsol, Chantal, *L'Etat subsidiaire, ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, PUF, 1992.
- Miquel, André, *L'Islam et sa civilisation*, Paris, Armand Colin, 1977.
- Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional III*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, Ltd., 1988.
- _____, *Funções, órgãos e actos do Estado*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1990.
- Moncada, L. Cabral, *Filosofia do direito e do Estado*, Coimbra, Coimbra Editora, vol. I, 1955 e vol. II, 1966.
- _____, *Universalismo e individualismo na concepção do Estado de São Tomás de Aquino*, Coimbra, Arménio Amado, Editor, 1943.
- Monthly Summary of the League of Nations*, Genève, Information Section of the League of Nations, 1921.
- Morais, Carlos Blanco de, *A autonomia legislativa regional. Fundamentos das relações de prevalência entre actos legislativos estatutais e regionais*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1993.
- Morawitz, Rudolf, *La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea. el Bund y los Länder en la RFA*, Madrid, Civitas, 1985.

- Moreau, Jacques, *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris, Dalloz, 1985.
- Morena y de la Morena, Luis de la, *La larga marcha hacia las autonomías: una ilusión y un riesgo*, Madrid, Civitas, 1981.
- Moreno Sardà, Amparo, *La otra política de Aristóteles*, Madrid, Editorial Icaria, 1988.
- Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1953.
- Mosca, Gaetano, *The Ruling Class (Elementi de scienza politica)*, Westport, Connecticut, Greenwood Press Publishers, 1980.
- Mossé, Claude, *As instituições gregas*, Lisboa, Edições 70, 1985.
- Motta, Aristides Moreira, *Autonomia administrativa dos Açores: campanha de propaganda em 1893*, Ponta Delgada, Tipografia Comercial, 1905.
- Mounier, Emmanuel, *El personalismo*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1962.
- Mulgan, R. G., *Aristotle's Political Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- Mumford, Lewis, *The Culture of Cities*, New York, Harcourt & Brace, 1938.
- Muñoz Machado, Santiago, *Derecho público de las comunidades autónomas*, Madrid, Editorial Civitas, 1982.
- Murphy, Edward F., *St. Thomas' Political Doctrine and Democracy*, Washington, D. C., Catholic University of America, 1921.
- Musso, Enrico Spagna, *Corso di diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1987.
- Nabais, José Casalta, *A autonomia local, (alguns aspectos gerais)*, Coimbra, Acta Universitatis Conimbrigensis, 1990.
- Nemo, *An Alternative to Nationalization*, Cheapside, Jones & Evan's, Ltd., 1926.
- Newman, Stephen, *Liberalism at Wit's End*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1984.
- Nisbet, Robert A., *The Quest for Community*, Oxford, Oxford University Press, 1969.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Basil Blackwell, 1974.

- Olcina, Evarist, *El Carlismo y las autonomías regionales*, Madrid, Seminarios e Ediciones, S. A., 1974.
- Orage, A., *An Alphabet of Economics*, London, T. Fisher Unwin, 1971.
- Orage, A., *National Guilds*, London, G. Bell & Sons, Ltd., 1914.
- Ortega y Gasset, José, *Obras completas*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1961.
- Ostreng, Willy, *Politics in High Latitudes, The Svalbard Archipelago*, Montreal, McGill-Queens University Press, 1978.
- Ostwald, Martin, *Autonomia, its Genesis and Early History*, New York, Scholars Press, The American Philological Association, 1982.
- Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional, sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989.
- _____, *Estudios sobre derecho estatal e autonómico*, Madrid, Civitas, 1986.
- Palazzoli, Claude, *Les régions italiennes, contribution à l'étude de la décentralization politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1966.
- Pallieri, Giorgio Balladore, *A doutrina do Estado*, Coimbra, Coimbra Editora, 1969.
- _____, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1957.
- Passerin d'Entrèves, Alessandro, *La notion de l'État*, Paris, Éditions Sirey, 1969.
- Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- Paz, Herminio de, *La prudencia política según Santo Tomás*, Avila, Ediciones de la Revista Studium, 1964.
- Penty, A., *Post-Industrialism*, New York, Macmillan, 1922.
- _____, *The Restoration of the Guild System*, Bloomsbury, Swan Sonnenschein and Company, Ltd., 1906.
- Petrella, Ricardo, *La renaissance des cultures régionales en Europe*, Paris, Entente, s/d.
- Petschen Verdaguer, Santiago, *La Europa de las regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya e Institute d'Estudis Autonòmics, 1992.

- Philippe, Marie-Dominique, *Introduction a la philosophie d'Aristote*, Campin, Belgique, Éditions Universitaires, 1991.
- Pico della Mirandola, Giovanni, *Discurso sobre a dignidade do homem*, Edição bilingue latim/português, Lisboa, Edições 70, 1989.
- Pinã Homs, Román, *La España de las autonomias desde la perspectiva histórica y del derecho comparado*, Palma de Mallorca, Servi de Publicacions Universitat de les Illes Balears, 196.
- Piñar Mañas, José Luis, *Las relaciones entre el Estado y las regiones: la experiencia italiana*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.
- Pizzetti, Franco, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979.
- Platão, *A república*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.
- _____, *The Collected Dialogues*, ed. por Edith Amilton e Huntington Cairns, Princeton, New Jersey, Bollingen Series, LXXI, Princeton University Press, 1980.
- Poggi, Gianfranco, *The Development of the Modern State*, Stanford, California, Stanford University Press, 1989.
- _____, *The State, its Nature, Development and Prospects*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- Pontier, Jean-Marie, *La région*, Paris, Dalloz, 1988.
- Porta Perales, Miquel, *Nació i autodeterminació*, Barcelona, Edicions de la Magrana, 1987.
- Prat de la Riba, *La nacionalidad catalana*, Barcelona, Aymá, S. A. Editora, 1982.
- Prélot, Marcel, *As doutrinas políticas*, Lisboa, Editorial Presença, 1973.
- _____, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1961.
- 1º centenário da autonomia dos Açores*, Ponta Delgada, Presidência do Governo, 1995.
- Quadros, Fausto, *O principio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 1995.
- Raphael, D. D., *Problems of Political Philosophy*, Atlantic Highlands, New Jersey, Humanities Press Internacional, 1990.

- Rawls, John, *Uma teoria da justiça*, Lisboa, Editorial Presença, 1993.
- Raz, Joseph, *Authority*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.
- Reale, Miguel, *Teoria do Direito e do Estado*, 4ª ed., rev. São Paulo, Editora Saraiva, 1984.
- Recommandation 1021 (1985) relative au renforcement de la présence régionale au sein de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*, Strasbourg, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, 1985.
- Réféga, António, *Regionalização do Ensino Superior*, Vila Real, Ministério da Educação e Cultura, Instituto Politécnico de Vila Real, Fevereiro de 1975.
- Reglament de Règimen Intern del Patronat Català pro Europa*, Barcelona, Patronat Català pro Europa, 1983.
- Regulamento Geral da Federação Portuguesa de Futebol*, Lisboa, Federação Portuguesa de Futebol, 1963.
- Reuter, Paul, *Instituições internacionais*, Lisboa, Edições Rolin, s/d.
- Rivaud, Albert, *Histoire de la philosophie*, Paris, PUF, 1948.
- Robin, Léon, *Aristote*, New York, Arno Press, 1979.
- Roca i Farreras, J. Narcis, *El catalanisme progressiu*, Barcelona, Edicions de la Mangrana, 1983.
- Roche, John P., *The History and Impact of Marxist Leninist Organizational Theory*, Cambridge, IFPA, 1984.
- Rodrigues, António dos Reis, *Doutrina Social da Igreja. Pessoa. Sociedade e Estado*, Lisboa, Rei dos Livros, 1991.
- Rodriguez-Arana Muñoz, Jaime, *La Administración única en el marco constitucional*, Santiago de Compostela, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitários, 1993.
- Romenn, Heinrich, *El Estado en el pensamiento católico, un tratado de filosofía política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956.
- _____, *The Natural Law. A Study in Legal and Social History and Philosophy*, London, B. Herder Book Comp., 1947.

- Romilly, Jacqueline de, *La Grèce antique à la découverte de la liberté*, Paris, Éditions de Fallois, 1989.
- _____, *La tragédie grecque*, Paris, PUF, 1973.
- Ronen, Dove, *The Quest for Self-Determination*, New Haven, Yale University Press, 1979.
- Rosario Pulli, Italo, *Il ruolo delle regioni, province e comuni nel sistema autonomistico*, Rimini, Maggioli Editore, 1988.
- Ross, Sir David, *Aristóteles*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1987.
- Rotelli, Ettore, *L'alternative delle autonomie: istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978.
- Rougemont, Denis, *Rapport au peuple européen sur l'État de l'union de L'Europe*, Paris, Stock, 1977.
- _____, *The Future Within us*, New York, Pergamon Press, 1983.
- _____, *The Meaning of Europe*, Liverpool, Sidgwick and Jackson, 1963.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Du contract social*, Paris, Flammarion, 1966.
- Rubiales Torrejón, Amparo, *La región: historia y actualidad*, Sevilla, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1973.
- Ruffia, Paolo Biscaretti, *Diritto costituzionali - istituzioni di diritto pubblico*, 13ª edizione, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1983.
- Ruffilli, Roberto, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, Milano, Giuffrè, 1971.
- Ruiperez Alamillo, Javier, *Formación y determinación de las comunidades autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Tecnos, 1988.
- Russell, Josiah Cox, *Medieval Regions and their Cities*, Indiana, Indiana University Press, 1972.
- Sabine, George, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945.
- Salvi, Sergio, *Le nazioni proibite*, Firenze, Vallecchi, 1973.

- Sánchez Agesta, Luis, *Los principios cristianos del orden político*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- Sánchez Moron, Miguel, *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1990.
- Santolaya Machetti, Pablo, *Descentralización y cooperación (introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- Santos, José António, *Poder local, antologia*, Lisboa, Mosaico, 1987.
- Sarmiento, Augusto de Moraes, *O corporativismo português e o pensamento social católico*, Coimbra, Edição das Semanas de Estudos Doutrinários, 1960.
- Schattschneider, E., *The Semisovereign People*, New York, Rinehart and Winston, 1960.
- Schmitt, Carl, *The Concept of the Political*, New Brunswick Rutgers University Press, 1976.
- Schmitter, P., *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, SAGE Publications, 1979.
- Scruton, Roger, *The Meaning of Conservatism*, Harmondsworth, Penguin Books, 1980.
- Seriano, José Eugénio, *Comunidades autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1990.
- Serrano Villafañe, Emilio, *Filosofía del derecho — derecho natural, concepciones iusnaturalistas actuales*, Madrid, Editora Nacional, 1967.
- Sertillanges, A. D., *As grandes teses da filosofia tomista*, Braga, Livraria Cruz, 1951.
- Sharpe, L. J., *Decentralist Trends in Western Democracies*, London, SAGE Publications, 1979.
- Shepard, Vicent E., *Religion and the Concept of Democracy, A Thomistic Study in Social Philosophy*, Washington D.C., The Catholic University of America Press, 1945.
- Sidjanski, Dusan, *O futuro federalista da Europa. A Comunidade Europeia das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Gradiva, 1996.
- Silva, Lúcio Craveiro da, *A idade do social*, Braga, Livraria Cruz, 1959.

- _____, *Ensaio de filosofia e cultura portuguesa*, Braga, Faculdade de Filosofia, 1994.
- Simón Tobalina, Juan Luis de, *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.
- Smith, Anthony D., *The Ethnic Revival*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- _____, *The Ethnic Origins of Nations*, New York, Basil Blackwell, 1986.
- Smith, B., *Decentralisation*, London, George Allen & Unwin, 1985.
- Smith, Gordon, *Politics in Western Europe: a Comparative Analysis*, 4ª ed., New York, Holmes & Meyer, 1980.
- Snyder, L., *Global Mini-Nationalisms*, Westport, Greenwood Press, 1982.
- Sófocles, *Antígona*, tradução de Maria Helena da Rocha Pereira, Porto, Centro de Estudos Humanísticos da Universidade do Porto, 1958.
- Solè Tura, Jordi, *Autonomies, federalisme i autodeterminación*, Barcelona, Laia, 1987.
- _____, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- Spykman, Nicholas J., *America's Strategy in World Politics*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1942.
- Statuto Regione Toscana, Costituzione Repubblica Italiana*, Firenze, Giunta Regionale Regione Toscana, 1986.
- Statuto Speciale della Valle d'Aosta, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n° 4*, Aosta, Regione Autonoma Valle d'Aosta, 1988.
- Statuto della regione siciliana e costituzione della Repubblica italiana*, Palermo, Assemblea Regionale Siciliana, 1988.
- Strayer, Joseph R., *As origens medievais do Estado moderno*, Lisboa, Grádiva, 1986.
- Sturzo, Luigi, *La regione nella nazione*, Bologna, Zanichelli, 1974.
- Taminiaux, Jacques, *Recoupements*, Bruxelles, Ousia, 1982.
- Taparelli, Luigi, *Saggio teoretico di diritto naturale*, Roma, Civiltà Cattolica, 1928.

- Taylor, G. R. Stirling, *The Guild State. It's Principle and Possibilities*, London, George Allen & Unwin, 1920.
- Theimer, Walter, *História das ideias políticas*, Lisboa, Arcádia, 1970.
- Thurrow, Lester C., *Dangerous Currents: the State of Economics*, New York, Vintage Books, 1983.
- Tivey, Leonard, *The Nation State. The Formation of Modern Politics*, New York, St. Martin's Press, 1981.
- Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1945.
- Tolivar Alas, Leopoldo, *El control del Estado sobre las comunidades autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.
- Tornos, Joaquin, *Legislación sobre comunidades autónomas: País Vasco, Cataluña, Andalucía*, Madrid, Tecnos, 1992.
- Touchard, Jean, *Histoire des idées politiques*, Paris, PUF, 1975, 1978.
- Touret, Bernard, *L'aménagement constitutionnel des États de peuplement composite*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1973.
- Treaty of 9 February 1920 relating to Spitsbergen (Svalbard) - Act of July 1925 relating to Svalbard - The Mining Code for Spitsbergen (Svalbard)*, Oslo, Royal Ministry of Justice, 1988.
- Trujillo, Gumersindo, *Loapa y constitución, el proyecto de LOAPA, desde la perspectiva de su constitucionalidad*, Vitória, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1982.
- Truyol y Serra, Antonio, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado*, 2 vols., Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Tucidides, *História da guerra do Peloponeso*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.
- União Europeia, compilação dos tratados*, Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1993.
- Urich, René, *Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe*, Paris, Economica, 1983.
- Vallega, Adalberto, *Regione e territorio*, Milano, Mursia Editore, 1983.

- Vandelli, Luciano, *El ordenamiento español de las comunidades autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.
- Vásquez de Mella, Juan, *Regionalismo y monarquía*, Madrid, Ediciones Rialp, 1957.
- Verdú, Pablo Lucas, *Sobre un personalismo comunitario, estratto da scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, vol. III, Bologna, Zanichelli, 1953.
- Vieira y Clavijo, Joseph, *Noticias de la historia general de las islas canarias*, 2 vols., Santa Cruz de Tenerife, Goya Ediciones, 1982.
- Vincent, Andrew, *Theories of the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.
- Virga, Pietro, *La regione*, Milano, Giuffrè, 1949.
- Volpe, Giuseppe, *Autonomia locale e garantismo, la separazione delle competenze tra Stato e regione*, Milano, Giuffrè, 1972.
- Voyenne, Bernard, *Histoire de l'idée fédéraliste, les sources* Nice, Presses d'Europe, 1976.
- , *Histoire de l'idée fédéraliste, les lignées proudhoniennes*, Nice, Presses d'Europe, 1981.
- Wambaugh, Sarah, *Plebiscites Since the World War, with a Collection of Official Documents*, vol. I, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1993.
- Watson, Michael, *Contemporary Minority Nationalism*, London, Routledge, 1990.
- Watt, W. Montgomery, *Islamic Political Thought*, Edinburg, Edinburg University Press, 1980.
- Weiss, Paul, *Toward a Perfect State*, Suny Series in Systematic Philosophy, New York, State University of New York, 1986.
- West, John F., *Faroe: Emergence of a Nation*, Middlebury, Vt., Paul S. Eriksson, Publishers, 1973.
- Will, Edouard, *Le monde grec et l'Orient, tome I, le V siècle (510-403)*, Paris, P.U.F., 1980.
- Wyllie, Jonathan, *The Faroe Islands, Interpretations of History*, Lexington, Kentucky, The University of Kentucky Press, 1987.

Winfield, Richard, *Freedom and Modernity*, Albany, State University of New York Press, 1991.

Yearbook of the League of Nations, Geneva, Information Section of the League of Nations, vol. 24, 1970.

Young, Robert, *Personal Autonomy. Beyond Negative and Positive Liberty*, New York, St. Martin's Press, 1986.

Zanotto, André, *Le particularisme valdôtain*, Aoste, Région Autonome de la Vallée d'Aoste, 1986.

II — ARTIGOS

- “La condición jurídica de la población de habla alemana en la Provincia de Bolzano (Bozen), in Asamblea General, *Documentos oficiales*, XVIº Periode de Sessiones, Suplemento nº 17 CA/5100, Nueva York, 1961.
- “La condición jurídica de la población de habla alemana en la Provincia de Bolzano (Bozen); aplicación del acuerdo de París de 5 de septiembre de 1946”, in Asamblea General, *Documentos oficiales*, XVº Periode de Sessiones, Suplemento nº 16 (A/4684), Nueva York, 1961.
- “Lei da nacionalidade”, Lei nº 37/81, in *Diário da República*, I Série, nº 228 de 3 de Outubro.
- “Memorandum de acuerdo entre los gobiernos de Italia, del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, de los Estados Unidos de América y de Yugoslavia, relativo al territorio libre de Trieste, firmado en Londres el 5 Octubre de 1954”, in Santiago Peteschen Verdaguer, *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental: documentos (1942-1989)*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1990.
- “Proceedings of the Aaland Islands Commission. Report by the Secretary-General Submitted to the Council on February 25 th, 1921”, in *Compte rendu de la deuxième session du Conseil de la Société des Nations*, Société des Nations, 21/20/1.
- “Regulamento da nacionalidade portuguesa”, Decreto-Lei nº 322/82, in *Diário da República*, I série, nº185, de 12 de Agosto.
- “Report of the International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion Upon the Legal Aspects of the Aaland Islands Question”, in *Official Journal*, Special Supplement, nº 3, Outubro de 1920.

- "Statute of Autonomy of the Aaland islands", in *Official Journal*, vol. IX, nº1-4, 1922, Special Supplement, League of Nations, Treaty Series.
- "The Aaland Islands Question: The Report of the Commission of Inquiry", in *Monthly Summary of the League of Nations*, nº 2, Genève, Information Section of the League of Nations, Junho de 1924.
- "The Question of the Aaland Islands", in *Monthly Summary of the League of Nations*, nº 3, Genève, Information Section of the League of Nations, 1921.
- Abagnale, Gloria e Cusmano, Andrea, "La partecipazione regionale alla determinazione ed all'attuazione delle politiche comunitarie", in Aa. Vv., *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, Florença, Consiglio Regionale della Toscana, 1982.
- Abreu, A. Trigo de, "Região, empresa e recursos", in Aa. Vv., *Conferência sobre regionalização e desenvolvimento (Lisboa, Outubro de 1982)*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1984.
- Aceti, Guido, "San Tommaso d' Aquino e la politica", in *Rivista di filosofia neo-scolastica*, XLIII, fasc. IV, Julho-Agosto de 1951.
- Acosta España, Rafael, "Introducción. La España de las autonomías", in Aa. Vv., *La España de las autonomías (pasado, presente y futuro)*, tomo I, Madrid, Espasa Calpe, 1981.
- Acosta Sánchez, José, "La naturaleza de la nación como problema teórico. Incidencia en España", in Aa. Vv., *Nacionalismo y regionalismo en España, el horizonte político-institucional, económico, social, cultural e internacional de nuestro tiempo: seminario en conmemoración del 28 de febrero, 23-25 febrero 1984*, Córdoba, Diputación Provincial, Servicio de Publicaciones, 1985.
- Aja, Eliseo, "El concepto de autonomía", in Aa. Vv., *Comentarios sobre el estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. I, Barcelona, Institut de Estudis Autònoms, 1990.
- _____, "Desarrollo del modelo autonómico: un balance", in Aa. Vv., *Estudios sobre el estatuto de autonomía del País Vasco: Actas de las Iías. Jornadas de Estudio sobre el estatuto de autonomía, celebradas en Donostia-San Sebastián los días 11, 12, 13 y 14 de diciembre de 1990*, Oñati, Institutio Vasco de Administración Pública, 1991.
- _____, "Propuestas para el desarrollo del Estado de las autonomías", in Lluís Armet et al., *Federalismo y Estado de las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988.

- Alberti Rovira, Enoch, "La colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas", in Luis Martín Rebollo, ed., *El futuro de las autonomías territoriales, comunidades autónomas: balance y perspectivas*, Cantabria, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 1991.
- Alcalá, Manuel, "Papa, obispos y curia romana. La Iglesia y el principio de subsidiariedad", in *Razón y fe, revista hispanoamericana de cultura*, Junho 1986.
- Alcock, Anthony, "The Protection of Regional Cultural Minorities and the Process of European Integration: The Example of South Tyrol", in *International Relations*, vol. XI, nº 1, 1992.
- Alcover, Antoni Maria, "Que's el nostre regionalisme", in Aa. Vv., *Conferencias sobre regionalisme*, Palma, Estampa d'eu Francesch Soler, 1909.
- Alfonso Bozzo, Alfonso, "La distribución de competências entre los entes territoriales. Especial mención del caso italiano", in Aa. Vv., *Autonomía, hacienda y régimen local en Galicia*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1981.
- Allegretti, Umberto, "Autonomia Regionale e unità nazionale", in *Le regioni*, XXIII, nº 1, Fevereiro de 1995.
- Alonso de Antonio, José Antonio, "Una aproximación al Estado autonómico español", in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 78, Curso de 1990-91.
- Amaral, Carlos Eduardo Pacheco, "Autonomia, uma aproximação na perspectiva da filosofia social e política", in *Arquipélago, revista de homenagem ao Prof. Doutor Gustavo de Fraga, Filosofia*, nº 4, 1996.
- _____, "Construction régionale, construction européenne", in *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1993.
- _____, "Guildas, corporações e democracia", *Arquipélago, Filosofia*, nºs 2-3, 1991-1992.
- _____, "Identification of an Autonomous Region: the Azores", in Aa. Vv. *The Political Administrative Systems of the European Island Regions*, Ponta Delgada, Autonomous Region of the Azores, 1992.
- _____, "O ano da Europa — Os Açores e as regiões da Europa no contexto da nova conjuntura ocidental", in *Nação e defesa*, nº 5, Novembro de 1990.

- _____, "Regionalismo e Estado regional", in *Arquipélago, Ciências Sociais*, nº 5, 1990.
- _____, "Regionalismo, autonomia e subsidiariedade", in *Insulana*, vol. nº 51, 1995.
- _____, "The Azores and the Azoreans: Perspectives on the Self", in *Camões Center Quarterly*, vol. 3, nºs 3 e 4, Inverno de 1992.
- Amaral, Diogo Freitas do, "Estado", in Aa. Vv. *Polis, Enciclopédia Verbo da sociedade e do Estado*, vol. 2, Lisboa, São Paulo, Editorial Verbo, 1984.
- Amaral, Ilídio do, "A irrupção de Estados insulares após a Segunda Guerra Mundial: um aspecto novo da geografia política", in *Finisterre*, XXII, nº 44, 1987.
- Anckar, Dag, "Size and Responsive Rule: the Politics of Small Islands", policopiado inédito.
- Anderson, James, "Separatism and Devolution: The Basques in Spain", in Michael Chisolm and David M. Smith, eds., *Shared Space, Divided Space, Essays on Conflict and Territorial Organization*, London, Unwin Hyman, 1990.
- Andreu i Fornós, Esther, "Las regiones italianas y la Comunidad Europea", in Aa. Vv., *La aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1986.
- Angulo, Javier, "La participación ciudadana", in *Razón y fé, revista hispanoamericana de cultura*, Setembro-Outubro de 1985.
- Aragón, Manuel, "La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales", in *Revista vasca de administración pública*, nº 10, vol. II, Setembro-Dezembro de 1984.
- Archard, David, "Autonomy, Character and Situation", in D. Milligan e W. Miller, eds., *Liberalism, Citizenship and Autonomy*, Aldershot, Avebury, 1992.
- Ariño Ortiz, "El Estado de las autonomías, una interpretación jurídica", in Fernando Fernández Rodríguez, coord., *La España de las autonomías*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- Audi, Robert, "Autonomy, Reason and Desire", in *Pacific Philosophical Quarterly* nº 72, 1991.
- Banfi, Francesca, "Il regionalismo e i modelli", in *Le regioni*, XXIII, nº 2, Abril de 1995.

- Baptista, Vitor J., "Regionalização turística", in Aa. Vv., *Dossier turístico*, Lisboa, Direcção Regional de Turismo, 1990.
- Barbera, A., "La regione come ente di governo", in *Politica del diritto*, vol. IV, nº 6, Dezembro de 1973.
- Barker, Ernst, "The Discredited State", in *The Political Quarterly*, nº 5, Fevereiro de 1915.
- _____, "The Rule of Law", in *Political Quarterly*, nº 2, Maio de 1914.
- Barnes, Javier, "El principio de subsidiariedad en el tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas", in *Revista andaluza de administración pública* nº 18, Maio-Junho de 1994.
- Bartoli, Domenico, "La crisi dell'Alto Adige (1956-1966)", in Massimo Bonanni, dir., *La politica estera della repubblica italiana* vol. II, Roma, Istituto Affari Internazionali, Edizioni di Comunità, 1967.
- Bartole, Sergio, "Le regione", in Sergio Bartole, Franco Mastragostino e Luciano Vandelli, eds., *Le autonomie territoriali, ordinamento delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- Bassand, Michel, "Introduction. L'identité régionale. Un concept carrefour" in Michel Bassand, ed., *L'identité régionale. Regionale Identitat*, Saint-Saphorin, Éditions Georgi, 1981.
- Beetham, David, "The Future of the Nation State", in Gregor McLennan, David Held e Stuart Hall, eds., *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes e Philadelphia, Open University Press, 1984.
- Bell, David R., "Authority", in Aa. Vv., *The Proper Study*, vol. IV, The Royal Institute of Philosophy Lectures, Macmillan, St. Martin's Press, 1971.
- Benet, Josep, "Precedentes históricos del estatuto", in Aa. Vv., *Comentarios sobre el estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. I, Barcelona, Institut de Estudis Autònoms, 1990.
- Benn, S. I., "Freedom, Autonomy and the Concept of a Person", in Aa. Vv., *Proceedings of the Aristotelian Society*, Nova Série, vol. LXXVI, Tisbury Wilts, Compton Russel Ltd., in Association with the Aristotelian Society, 1976.
- _____, "Individuality, Autonomy and Community", in Eugene Kamenka, ed., *Community as a Social Ideal*, Seven Oaks, Kent, Edward Arnold, 1982.

- Bento, Manuel Pires, "Política geral e política local", in José António dos Santos, ed., *Poder local, antologia*, Lisboa, Mosaico, 1987.
- Berhardt, Rudolf, "Federalism and Autonomy", in Yoram Dinsteim, ed., *Models of Autonomy*, New Brunswick, Transaction Books, 1981.
- Berlinguer, Luigi, "Le regioni fra il potere centrale ed il potere locale", in Aa. Vv., *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, Firenze, Consiglio Regionale della Toscana, 1982.
- Bernard, Jean-Pierre, "Autonomie", in Pascal d'Ory, ed., *Nouvelle histoire des idées politiques*, Paris, Hachette, 1987.
- Bernardo Ares, José Manuel de, "Les corps politiques dans la «République» de Jean Bodin", in Aa. Vv., *Jean Bodin, actes du colloque interdisciplinaire d'Angers, 24 au 27 Mai, 1984*, Angers, Presses de l'Université d'Angers, 1985.
- Bertolissi, Mario, "Regione Trentino-Alto Adige", in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XXXIX, 1988.
- Bickerman, E. J., "Autonomie. Sur un passage de Thucydide", in *Revue internationale des droits de l'antiquité*, 3^e Série, tome V, 1958.
- Bigongiari, Dino, "Introduction", in São Tomás de Aquino, *The Political Ideas of St. Thomas Aquinas, Representative Seclections*, New York, Hafner, 1953.
- Birbaum, P., "État, (sociologie de l')", in Sylvain Auroux, dir., *Les Notions philosophiques, dictionnaire*, tome 1, Paris, PUF, 1990.
- Biscottini, Giuseppe, "Rapporti fra Stato e regioni in materia internazionale", in Giuseppe Biscottini, coord., *Autonomia regionali e relazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 1982.
- Bitter, J. H., "El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales", in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nueva epoca*, n° 4, monográfico, 1981.
- Blasco Esteve, Avelino, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", in *Civitas, revista española de derecho administrativo*, n° 29, Abril-Junho, de 1980.
- Bobbio, Norberto, "Estado", in *Enciclopèdia Einaudi*, vol. 14, *Estado-guerra*, Lisboa, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1989.

- Bogdanor, Vernon, "Federalism and Devolution: Some Juridical and Political Problems", in Roger Morgan, ed., *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute, 1986.
- Bonachela, Manuel, "El proceso autonómico andaluz: una aplicación peculiar del artículo 151 de la constitución", in Aa. Vv., *Los procesos de formación de las comunidades autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, I vol., Granada, Parlamentos Basco, de Cataluña, de Galicia y de Andalucía, 1984.
- Boreás Rodríguez, Alegría, "Proyección exterior de las comunidades autónomas", in Aa. Vv., *Relaciones internacionales y comunidades autónomas: seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990*, Barcelona, Institut de Estudis Autònomicos, 1990.
- Breton, Raymond, "Regionalism in Canada", in Cameron, David, ed., *Regionalism and Supranationalism. Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1981.
- Browne, Edward Moxon, "Viviendo en el filo: las tensiones entre el centro y la periferia en la Comunidad Europea", in Manuel Sáez Arenilla, John Loughlin e Theo Toonen, eds., *La Europa de las regiones: una perspectiva intergubernamental*, Granada, Universidad de Granada, 1994.
- Bruxelas, Mário, "Processo de regionalização e sistema de planeamento", in Aa. Vv., *Conferência sobre regionalização e desenvolvimento - Outubro de 1982*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1984.
- Budge, Ian, "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate", in David Held, ed., *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1994.
- Buglione, Enrico, et al., "Per un nuovo regionalismo", in *Le regioni*, XXII, nº 5, Outubro de 1994.
- Burdeau, Georges, "La constitution d'Athènes et la conception aristotélicienne de la démocratie", in M. A. Sinaceur, dir., *Aristote aujourd'hui*, Paris, Éditions Érès, 1988.
- Burdeau, François, "Tocqueville et la régionalisation", in *Cahiers de philosophie politique et juridique*, nº 19, 1991.
- Burgos, Javier, "El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las comunidades europeas" in Javier Barnes Vázquez, coord., *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993.

- Burgueño Álvarez, Gregorio, "El Sud-Tirol o Alto Adige en su proceso de problema europeo", in *Revista de política internacional*, nº 15, 1961.
- Burrows, Sir Bernard, "Introduction. The New Federalism", in Sir Bernard Burrows, ed., *Federal Solutions to European Issues*, London, Macmillan, 1978.
- Cabral, R., "Autonomia", in *Logos, Enciclopédia luso-brasileira de filosofia*, vol. 1, Lisboa, São Paulo, Editorial Verbo, 1989.
- Calasso, Francesco, "Autonomia, premessa storica", in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959.
- Calonge Velázquez, Antonio, "El comité de las regiones: la institucionalización de la cuestión regional", in *REALA*, nº 263, Julho-Setembro de 1994.
- Calvo González, Maria Antonia, "El delegado del gobierno en las comunidades autónomas", in *Revista del Departamento de Derecho Político*, nº 5, Inverno de 1979-1980.
- Cámara del Portillo, D., "La figura del delegado del gobierno en las comunidades autónomas", in *Revista de estudios de la vida local*, nº 210, Abril-Junho de 1981.
- Cammelli, Marco, et al., "Crisi del «sistema Italia» e prospettive del regionalismo", in *Le regioni*, XXI, nº 1, Fevereiro de 1993.
- Cappelletti, Angel "El aristotelismo político de Tomás de Aquino", in *Revista de filosofía de Costa Rica*, nº XXV, 1987.
- Carbonell, Alejandro, "Los acuerdos autonómicos de 28 de Febrero de 1992: una alternativa constitucional adecuada?", *Revista de estudios políticos, nueva época*, nº 81, Julho-Setembro de 1993.
- Carneiro, Robert L., "A Theory of the Origin of the State", in Aa. Vv., *Politicization of Society*, Indianapolis, Liberty Press, 1977.
- Carrà, Matilde, "La partecipazione dei delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica", in Aa. Vv., *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, Florença, Consiglio Regionale della Toscana, 1982.
- , "Elezione del Senato a base regional", in Aa. Vv., *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, Florença, Consiglio Regionale della Toscana, 1982.
- Carrapato, Júlio Almeida, "Regionalização e descentralização, política das instituições", in Aa. Vv., *Conferência sobre regionalização e desenvolvimento*, Outubro de

- 1982, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1984.
- Carroza P., "Central Law and Peripheral Law", in Alessandro Pizzorusso, ed., *Law in the Making*, Berlin, Springer-Verlag, s/d.
- Cassese, Sabino, "Autarchia", in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959.
- Castiglia, Giuseppe, "Nuove forme di "autonomie" e "resistenza" nel diritto pubblico", in Aa. Vv., *Studi sassaresi III. Autonomia e diritto di resistenza*, Milano, Giuffrè, 1973.
- Cavassa, Stefano, "Tradizione regionale e riesumazioni demologiche durante il fascismo", in *Study storici, rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci*, vol. 34, n°s 2-3, Abril-Setembro de 1993.
- Charette, Léon, "Philosophie politique et méthode chez Saint Thomas d'Aquin", in *Revue de l'Université d'Ottawa*, 1972.
- Chifelle, Frederic, "La région percue-vécue", in Michel Bassand, ed., *L'identité régionale. Regionale Identitat*, Saint-Saphorin, Éditions Georgi, 1981.
- Chiti-Batelli, Andrea, "Pour une étude globale du problème régionaliste", in Institut Européen des Hautes Études Internationales, *L'Autonomie, les régions d'Europe en quête d'un statut: actes du colloque international de Saint-Vincent, (Vallée d'Aoste, Italie), 1-3 décembre 1980*, Nice, Presses d'Europe, 1981.
- _____, "Regionalism and Federalism in Europe: a "Biunivocal" Connection. Some reflections of a «fédéraliste à part entière» on : the meaning of the nexus between supra-national and infra-national federalism in our continent and about one generally neglected way to preserve the cultural identity of the ethnic groups", in Franz Hieronymus Riedl e Theodor Veiter, eds., *Fédéralisme, régionalisme et droit des groupes ethniques en Europe, hommage à Guy Héraud*, Wien, Braumuller, 1989.
- Chiva, Isac, "Observations sur l'appartenance régionale, relations intercommunales et processus d'identification", in Michel Bassand, ed., *L'identité régionale. Regionale Identitat*, Saint-Saphorin, Éditions Georgi, 1981.
- Claval, Paul, "La notion de région", in Jean Paelinck e Alain Salles eds., *Espace et localisation*, Paris, Economica, 1983.

- Clavero, Bartolomé, "Territorios forales: pagina española del palimpsesto europeo", in *Revista española de derecho constitucional*, XIII, nº 37, Janeiro-Abril de 1993.
- Cole, G. D. H., "The Social Theory", in Paul Q. Hirst, ed., *The Pluralist Theory of the State*, London, Routledge, 1989.
- Condorelli, Luigi, "The Powers of the Regions in the Field of External Relations, the Italian Experience", in Roger Morgan, ed., *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute, 1986.
- Conetti, Giorgio, "L'accordo Degasperi-Gruber nel quadro dei trattati europei sulla condizione delle minoranze", in Aa. Vv., *Da un conflitto internazionale a un comune impegno europeo - a cinquant'anni dall'accordo Degasperi-Gruber, atti del convegno di studio*, Bolzano, Regione Autonoma Trentino Alto-Adige, 1994.
- Connor, Walker, "Nation Building or Nation-Destroying?", in *World Politics*, Abril de 1972.
- , "Ethno-nationalism in the First World: the Present in Historical Perspective, in Milton Esman, ed., *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1977.
- Constantinesco, Vlad, "Comunidades Europeas, Estados, regiones", in *Revista de instituciones europeas*, vol. 16, nº 1, Janeiro-Abril de 1989.
- , "La Constitution espagnole et le fédéralisme", in Franz Hieronymus Riedl e Theodor Veiter, eds., *Fédéralisme, régionalisme et droit des groupes ethniques en Europe, hommage à Guy Héraud*, Wien, Braumuller, 1989.
- Coplin, William D., "International Law and Assumptions About the State System", in *World Politics*, nº XVII, Julho de 1965.
- Cordeiro, Carlos, "Liberalismo e descentralização. A intervenção de Aristides Moreira da Mota", in *Atlântida*, vol. I, 1987.
- , "Reflexões em torno do Decreto de dois de Março", separata da *Revista Insulana*, Ponta Delgada, 1991.
- Corominas, Joan Pascual, "Autonomía", in *Diccionario critico etimológico castellano e hispánico*, Madrid, Gredos, 1980.
- Correia, Alexandre, "S. Tomás de Aquino e o direito da revolução", in *Convivium*, III, nº 4, vol. 4, Junho de 1964.

- Cosculluela Montaner, Luis, "Concepto de nacionalismo y regionalismo en la constitución española de 1978", in Aa. Vv., *Nacionalismo y regionalismo en España, el horizonte político-institucional, económico, social, cultural e internacional de nuestro tiempo: seminario en conmemoración del 28 de febrero, 23-25 febrero 1984*, Córdoba, Diputación Provincial, Servicio de Publicaciones, 1985.
- Crisafulli, Vezio, "Vicende della «questione regionale»", in *Le regioni*, nº 4, Julho-Agosto de 1982.
- Croly, Herbert, "The Future of the State", in *The New Republic*, vol. XII, nº 150, Setembro de 1917.
- Crozier, Michel, "On the Overload of the Decision-Making Systems in Western Europe", in Michael Crozier, Samuel Huntington e Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press, 1975.
- Cruz Villalón, Pedro, "La estructura del Estado, o la curiosidade del jurista persa", in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, Monográfico, 1981.
- Cunha, Paulo Ferreira, "Introdução. A contemporaneidade jurídica de Aristóteles (crise e reconquista da singularidade do direito)", in Aristóteles, *Obra Jurídica*, com introdução de Paulo Ferreira da Cunha e tradução de Fernando Couto, Porto, RÊS-Editora, s/d.
- D'Amato, Giuliano, "La via italiana alle regioni", in Donatello Serrani, dir., *La via italiana alle regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1972.
- D'Onofrio, Francesco, "Sistema de partidos y Estado regional en la experiencia italiana", in Aa. Vv., *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984.
- D'Orgeval, Bernard, "De la République et de son actualité", in Aa. Vv., *Jean Bodin, actes du colloque interdisciplinaire d'Angers, 24 au 27 Mai, 1984*, Angers, Presses de l'Université d'Angers, 1985.
- De Fiores, Claudio, "Il neofederalismo. Aspetti teorici e profili costituzionali", in *Le regioni*, XXIII, nº 1, Fevereiro de 1995.
- De la Vallina Velarde, Juan Luis, "La desconcentración administrativa", in *Revista de administración pública*, nº 35, Maio-Agosto de 1961.
- De Sagredo, Juliana, "El principio de subsidiariedad y los cuerpos intermedios", in Aa. Vv., *El principio de subsidiariedad, actas de la XIX reunión de amigos de la Ciudad Católica, Alcobendas, Madrid, 6, 7 y 8 de Outubro de 1980*, Madrid, Speiro, 1982.

- De Siervo, Ugo, "Le regioni nelle primi proposte di Ambrosini", in *Le regioni*, XXI, n° 5, Outubro de 1993.
- De Siervo, Ugo, "Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»", in *Le regioni*, XXIII, n° 1, Fevereiro de 1995.
- _____, "Le regioni nelle prime proposte di Ambrosini", in *Le regioni*, XXI, n° 5, Outubro de 1993.
- Dean, James W., "The Dissolution of the Keynesian Consensus", in Daniel Bell e Irving Kristol, eds., *The Crisis in Economic Theory*, New York, Basic Books, 1981.
- Delaleu, Didier, "Les avatars de la région et de l'identité régionale", in Michel Bassand, ed., *L'identité régionale. Regionale Identität*, Saint-Saphorin, Éditions Georgi, 1981.
- Diego Casals, Juan Luis, "El proyecto de convention sobre la cooperación interterritorial", in Aa. Vv., *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Madrid, Tecnos, 1994.
- Donati, Pierpaolo, "Verso una nuova cittadinanza europea", in Aa. Vv., *Le diversità regionali in Europa, il ruolo delle loro culture nella costruzione della Unione Europea*, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1993.
- Double, Richard, "Two Types of Autonomy Accounts", in *Canadian Journal of Philosophy*, vol. 22, n° 1, Março de 1992.
- Dyke, Vernon Van, "The Individual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory", in *World Politics*, vol. XXIX, n° 3, 1977.
- Eisenstein, Zillah, "The Sexual Politics of the new Right", in Kehoane, Rosaldo e Gelpi, eds., *Feminist Theory: a Critique of Ideology*, Btrighton, Harvester Press, 1981.
- Elazar, Daniel, "Introduction. Autonomy in a Post-Statist World", in Daniel Elazar, ed., *Governing Peoples and Territories*, Jerusalem, Jerusalem Institute for Federal Studies, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1982.
- Elias de Tejada, Francisco, "Por que somos tomistas: da teologia à politica", in *Hora presente*, VI, n° 16, Setembro de 1974.
- Embid Irujo, Antonio, "Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal", in *Civitas, revista española de derecho administrativo*, n° 30 Julho/Setembro 1981.

- Enes, José, "A autonomia regional dos Açores numa perspectiva da teoria de Estado", in Aa. Vv., *A autonomia como fenómeno cultural e político, comunicações apresentadas na VIII Semana de Estudos dos Açores*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, 1987.
- _____, *O 25 de Abril e a Autonomia Regional dos Açores*, Ponta Delgada, Gráfica Açoriana, Lda., 1984.
- _____, "O primeiro discurso autonómico dos Açores", in Aa. Vv., *Livro comemorativo do 1º centenário da autonomia dos Açores, 1898-1995*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995.
- Entrena Cuesta, Rafael, "Estado regional, Estado autonómico y Estado federal", in Aa. Vv., *Autonomia y administració*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1983.
- Ermacora, Felix, "Il ruolo dell'accordo di Parigi nel sistema della tutela europea delle minoranze", in Aa. Vv., *Da un conflitto internazionale a un comune impegno europeo - a cinquant'anni dall'accordo Degasperi-Gruber, atti del convegno di studio*, Bolzano, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1994.
- "Estatutos da Federação Portuguesa de Futebol", in *Diário da República*, III série, nº 21/1993, de 26 de Janeiro.
- Everson, Stephen, "Aristotle on the Foundations of the State", in *Political Studies*, XXXVI, 1988.
- Feinberg, Joel, "Autonomy", in John Christman, ed., *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Fernandes, António Teixeira, "As utopias militantes como lugares de constituição do sentido", in *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Série de Sociologia*, vol. Vi, 1996.
- _____, "Poder autárquico e poderes difusos", in Aa. Vv., *Dinâmicas culturais, cidadania e desenvolvimento local*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia, 1994.
- _____, "Poder local e democracia", in Aa. Vv., *Estruturas sociais e desenvolvimento*, Lisboa, Fragmentos, 1993.
- _____, "Descentralização e teoria do Estado", in *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Série de Filosofia*, nºs 5-6, 1988-1989.

- Fernández-Carnicero y Gonzalez, Claro-José, "El principio de competencia y la nueva organización territorial del Estado", in Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.
- Fernández Clemente, Eloy, "Hacia un Estado federal", in Aa. Vv., *Nacionalismo y regionalismo en España, el horizonte político-institucional, económico, social, cultural e internacional de nuestro tiempo: seminario en conmemoración del 28 de febrero, 23-25 febrero 1984*, Cordoba, Diputación Provincial, Servicio de Publicaciones, 1985.
- Fernández de la Mora, Gonzalo, "El Organicismo de Althusio", in *Revista de estudios políticos, nueva epoca*, nº. 71, Janeiro-Março de 1991.
- Fernández Farreres, German, "El principio de colaboración Estado-comunidades autónomas y su incidencia orgánica", in Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.
- Fernández Segado, Francisco, "As competencias estatais e autonómicas en materia de relacións internacionais", in *Revista galega de administración pública*, nº 5, 1994.
- , "Los principios inspiradores de la organización territorial del Estado en la jurisprudencia constitucional", in Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.
- Ferrando Badia, Juan, "La región y el Estado regional", in Gumersindo Trujillo, Coord., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- , "Teoría y realidad del Estado autonómico", in *Revista de política comparada*, nº 3, Inverno de 1980-1981.
- Figgis, J. N., "Churches in the Modern State", in Paul Q. Hirst, ed., *The Pluralist Theory the State*, London, Routledge, 1989.
- Figueroa Laradogoita, Alberto, "Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado-Comunidades Europeas", in Aa. Vv., *Poder político y comunidades autónomas (seminario "poder político y comunidades autónomas" desarrollado entre los días 26 y 30 de junio de 1989, organizado por la Universidad Menéndez Pelayo)*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991.
- Finnis, J. M., "Authority", in Joseph Raz, ed., *Authority*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.

- Flory, T., "Le mouvement régionaliste français", in Aa. Vv., *Travaux et recherches de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Paris*, Paris, PUF, 1966.
- Foster, Charles R., "The Unrepresented Nations", in Charles R. Foster, ed., *Nations without a State, Ethnic Minorities in Western Europe*, New York, Praeger, 1980.
- França, Luís de, "Identidade cultural e regionalização", in Aa. Vv., *Conferência sobre regionalização e desenvolvimento - Outubro de 1982*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1984.
- Frenkel, Max, "The Distribution of Legal Powers in Pluricentral Systems", in Roger Morgan, ed., *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute, 1986.
- Frigerio, Fabrizio, "L'engagement politique de Denis de Rougemont", in *Cadmos*, nº 33, Primavera de 1986.
- Fusi Aizpurua, Juan Pablo, "Los nacionalismos en España 1900-1936, in Aa. Vv., *Nacionalismo y regionalismo en España, el horizonte político-institucional, económico, social, cultural e internacional de nuestro tiempo: seminario en conmemoración del 28 de febrero, 23-25 febrero 1984*, Córdoba, Diputación Provincial, Servicio de Publicaciones, 1985.
- Fyre, Timothy M., "Ethnicity, Sovereignty and Transitions from Non-Democratic Rule", in *Journal of International Affairs*, nº 2, Inverno de 1992.
- García, Diego, "Persona y comunidad. De Boecio a Tomás de Aquino", in *Cuadernos salmantinos de filosofía*, nº XI, 1984.
- García Arias, Luis, "El tratado de paz con Italia", in *Política internacional*, nº 6, Junho de 1951.
- García de Enterría, Eduardo, "La provincia en la constitución", in Aa. Vv., *La provincia en el sistema constitucional*, Barcelona, Diputació, 1991.
- García Herrera, Miguel Ángel, "Instituciones autonómicas centrales e instituciones forales de los territorios: la comisión arbitral del estatuto vasco", in *Civitas, Revista española de derecho administrativo*, nº 30, Julho-Setembro de 1981.
- García Macho, Ricardo, "El principio autonómico en la relación con el federal", in Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.

- Garrido Falla, Fernando, "La regionalización como formula descentralizadora", in *Documentación jurídica*, nº 13, Janeiro-Março de 1977.
- Gerpe, Manuel, "Criterio para un reparto de competencias entre el Estado y las regiones", in Gumersindo Trujillo, coord., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- Giannini, Massimo Severo, "Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)", in Aa. Vv., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè.
- _____, "Autonomia, Estado y partidos políticos", in Aa. Vv., *Autonomia y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984.
- _____, "Autonomia, teoria generale e diritto pubblico", in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959.
- Gil de Sagredo, Julian, "El principio de subsidiariedad y los cuerpos intermedios", in Aa. Vv., *El principio de subsidiariedad: actas de la XIX reunión de amigos de la Ciudad Católica*, Madrid, Speiro, 1982.
- Giugni, Gino, "Aspetti dell'autonomia collettiva", in Aa. Vv., *Autonomia e diritto di resistenza*, Studi Sassaresi III, Milano, Giuffrè, 1973.
- Gizzi, Elio, "I Caratteri del controllo sulle leggi regionali", in Aa. Vv., *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizione de Comunità, 1973.
- Gonçalves, Fernando e Fonseca, António Ferreira, "A descentralização, o aparelho do Estado e o funcionalismo: contributos para uma análise", in Aa. Vv., *Conferência sobre regionalização e desenvolvimento, Outubro de 1982*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1984.
- González Alonso, Benjamin, "Reflexiones históricas sobre el Estado y la autonomía regional en España", in *Revista de estudios regionales*, vol. II, extraordinário, 1980.
- González Casanova, Juan Antonio, "El Estado de las comunidades autónomas", in *Sistema*, nºs 38-39, Outubro de 1980.
- _____, "La Constitución de la Segunda República española y el estatut de Catalunya de 1931", in *Sistema*, nºs 17-18, Abril de 1977.
- González Encinar, José Juan, "El Estado federal asimétrico y el fin del Estado", in Antoni Monreal, ed., *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991.

- _____, "La descentralización como proceso", in Aa. Vv., *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984.
- Gottmann, Jean, "Space, Freedom and Stability", in *International Political Science Review*, vol. 5, nº 2, 1984.
- Goyard-Fabre, S, "État", in Sylvain Auroux, dir., *Les notions philosophiques, dictionnaire*, tomo 1, Paris, PUF, 1990.
- _____, "Souveraineté", in Sylvain Auroux, dir., *Les notions philosophiques, dictionnaire*, tomo 2, Paris, PUF, 1990.
- Grosjacques, Pierre, "La condition première d'une véritable autonomie", in Institut Européen des Hautes Études Internationales, *L'Autonomie, les régions d'Europe en quête d'un statut: actes du colloque international de Saint-Vincent, (Vallée d'Aoste, Italie), 1-3 décembre 1980*, Nice, Presses d'Europe, 1981.
- Gross, Leo, "The Peace of Westphalia, 1648-1948", in *The American Journal of International Law*, vol. 42, nº 1, Janeiro de 1948.
- _____, "States as Organs of international Law and the Problem of Autointerpretation", in Leo Gross, *Selected Essays on International Law and Organization*, Dubbs Ferry, New York, Transnational Publishers, 1984.
- Gubert, Renzo, "Identità culturale del Trentino", in Aa. Vv., *Da un conflitto internazionale a un comune impegno europeo - a cinquant'anni dall'accordo Degasperi-Gruber, atti del convegno di studio*, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1994.
- Guedes, Armando Marques, "A unidade política nacional e a autonomia das províncias ultramarinas", in Aa. Vv., *Estudos de direito público em honra do professor Marcello Caetano*, Lisboa, Edições Ática, 1973.
- Guterres, António, "Desenvolvimento regional e integração europeia", in Aa. Vv., *Conferência sobre regionalização e desenvolvimento - Outubro de 1982*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1984.
- Gutmann, Amy, "Communitarian Critics of Liberalism", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 14, nº 3, Verão de 1985.
- Hakim, Khalifa Abdul, "Islam's Attitude Towards Other Faiths", in Aa. Vv., *International Islamic Colloquium Papers*, Lahore, Punjab University Press, 1960.

- Hall, Stuart, "The State in Question", in Gregor McLennan, David Held & Stuart Hall, eds., *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes e Philadelphia, Open University Press, 1984.
- Hammond, Norman, "Inside the Black Box: Defining Maya polity", in T. Patrick Culbert, ed., *Classical Maya Political History: Hieroglyphic and Archeological Evidence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Hannum, Hurst e Lillich, Richard, "The Concept of Autonomy in International Law", in Yoram Dinstein, *Models of Autonomy*, New Brunswick, Transaction Books, 1981.
- Hansen, Mogens Herman, "Introduction. The polis as a citizen-State", in Mogens Herman Hansen, ed., *The Ancient Greek City-State, Symposium on the Occasion of the 250th Anniversary of the Royal Danish Academy of Sciences and Letters, July 1-4, 1992*, Copenhagen, The Royal Danish Academy of Sciences and Letters, 1993.
- Harding, Russell, "Autonomy, Identity and Welfare" in J. Christman, ed., *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Haworth, Lawrence, "Dworkin on Autonomy", in *Ethics*, n° 102, Outubro de 1991.
- Hebbert, Michael, "Regionalist Aspirations in Contemporary Europe", in Franz Hieronymus Riedl e Theodor Veiter, eds., *Fédéralisme, régionalisme et droit des groupes ethniques en Europe, hommage à Guy Héraud*, Wien, Braumuller, 1989.
- Held, David, "Central Perspectives on the Modern State", in Gregor McLennan, David Held e Stuart Hall, eds., *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes e Philadelphia, Open University Press, 1984.
- _____, "States and Society", in David Held, eds., *States and Societies*, Oxford, Martin Robertson, 1993.
- Heller, Agnes, "The Concept of the Political Revisited", in David Held, ed., *Political Theory Today*, Cambridge, Polity Press, 1993.
- Heraclides, Alexis, "Secession, Self-Determination and Nonintervention: in Quest of a Normative Symbiosis", in *Journal of International Affairs*, n° 2, Inverno de 1992.
- Héraud, Guy, "Introduction à l'ethnopolitique", in Aa. Vv., *Contre les États, les régions d'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 1973.

- _____, "Les «communautés autonomes» en Espagne", in Aa. Vv., *L'Autonomie, les régions d'Europe en quête d'un statut: actes du colloque international de Saint-Vincent, 1-3 décembre 1980*, Nice, Presses d'Europe, 1981.
- _____, "Le fédéralisme", in *L'Europe en formation*, n° 249, 1982.
- Herculano, Alexandre, "Centralização", in José António dos Santos, ed., *Poder local, antologia*, Lisboa, Mosaico, 1987.
- _____, "Descentralização", in José António dos Santos, ed., *Poder local, antologia*, Lisboa, Mosaico, 1987.
- Hernandez-Rubio Cisneros, José María, "Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas 'nacionalidades' y acerca de una posible solución federal", in Gumersido Trujillo, coord., *Regionalismo y federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- Herz, John, "The Nation-State and the Crisis of World Politics", in Aa. Vv., *Essays on International Politics in the Twentieth Century*, New York, David Mckay Company, Inc., 1976.
- Higuchi, Yoichi, "La décision de la décentralisation", in Aa. Vv., *Federalism and Decentralization. Constitutional Problems of Territorial Decentralization in Federal and Decentralized States*, Fribourg, Suisse, International Association of Constitutional Law, 1987.
- Hill, Sharon Bishop, "Self-Determination and Autonomy", in Richard A. Wasserstrom, ed., *Today's Moral Problems*, New York, Macmillan, London, Collier Macmillan, 1979.
- Hill Jr., Thomas, "The Importance of Autonomy", in Eva Feder Kittay e Diana T. Meyers, eds., *Women and Moral Theory*, Rowan & Littlefield, 1987.
- _____, "The Kantian Conception of Autonomy", in J. Christman, *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Hinsley, Francis Harry, "Sovereignty and Relations Between States", in W. J. Stankiewicz, ed., *In Defense of Sovereignty*, New York, Oxford University Press, 1969.
- Hintze, Otto, "The State in Historical Perspective", in Reinhard Bendix, ed., *State and Society*, Berkeley, University of California Press, 1968.
- Hirst, Paul, "Associational Democracy", in David Held, ed., *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1994.

- Huntington, Samuel, "Post Industrial Politics, How Benign Will it Be?", in *Comparative Politics*, vol. 6, Janeiro de 1964.
- _____, "The Clash of Civilizations", in *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3, Verão de 1993.
- Hurka, Thomas, "Why Value Autonomy?", in *Social Theory and Practice*, vol. 13, nº 3, Outono de 1987.
- Ignacio Alcorta, José, "Jerarquia social y política según Santo Tomás", in *La ciencia tomista*, XXXVII, tomo LXX, Janeiro, Junho de 1946.
- Jacob, E. F., "Political Thought", in G. C. Crump e E. F. Jacob, *The Legacy of the Middle Ages*, Oxford, Clarendon Press, 1927.
- Jacobs, Jane, "A New Theory of Economic Life. Cities and the Wealth of Nations", in *The Atlantic Monthly*, Março de 1984.
- Jalbert, Lizette, "La décentralisation: enjeux et perspective", in Louise Maheu e Arnaud Sales, dir., *La recomposition du politique*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1991.
- Janson, Christer, "The Autonomy of Aland: A Reflexion of International and Constitutional Law", in *Nordisk tidsskrift for international ret. Acta scandinavica juris gentium*, vol. 51, 1982.
- João XXIII, Papa, "Enciclica *Mater et magistra*", in *Magistério social da Igreja*, vol. I, Lisboa, Edições Paulistas, 1961.
- Kahler, Miles, "The Survival of the State in European International Relations", in Maier, Charles, *Changing Boundaries of the Political. Essays on the Evolving Balance Between the State and Society, Public and Private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Kéraly, Hughes, "O realismo politico de Santo Tomás", in *Hora presente*, VI, nº 16, Setembro de 1974.
- King, Anthony, "Overload: Problems of Governing in the 1970s", in *Political Studies*, Vol. XXIII, nº 2-3, Junho-Setembro de 1975.
- Kinsky, Ferdinand, "Où en est le fédéralisme de Denis de Rougemont?", in *Cadmos*, nº 33, número de homenagem a Denis de Rougemont, Primavera de 1986.
- Knight, David B., "Territory and People, or People and Territory? Thoughts on Postcolonial Self-Determination", in *International Political Science Review*, vol. 6, nº 2, 1985.

- Kolinsky, Martin, "The Nation-State in Western Europe: Erosion from 'Above' and from 'Below', in Leonard Tivey ed., *The Nation-State, the Formation of Modern Politics*, New York, St. Martin's Press, 1981.
- Kuflik, Arthur, "The Inalienability of Autonomy", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 13, nº4, Outono de 1984.
- La Pergola, Antonio, "Federalismo y regionalismo: el caso italiano", in Gumersindo Trujillo, coord., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- _____, "La tecnica constitucional de la autonomia: aspectos de derecho comparado", in Aa. Vv., *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984.
- _____, "Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il diritto comparado", in *Quaderni regionali*, anno IV, nº 3, Julho-Setembro de 1985.
- Labarrière, P. J., "Autonomie [philo géné]", in Sylvain Auroux, dir., *Les notions philosophiques, dictionnaire*, tome 1, Paris, PUF, 1990.
- Lacomba, Juan Antonio, "Las autonomías en la Segunda República", in *Documentación social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 45 Outubro/Dezembro de 1981.
- Lakoff, Sandorf, "Autonomy and Liberal. Democracy", in *The Review of Politics*, nº 3, vol 52, Verão de 1990.
- Lapidoth, Ruth, "Sovereignty in Transition", in *Journal of International Affairs*, nº 2, Inverno de 1992.
- Lasagabaster, Iñaki, "La C.A.P.V. y la C.E.: aspectos jurídicos", in Aa. Vv., *Euskadi en el proyecto Europa*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1991.
- Lasuen, J. R., "El Estado multirregional", in Fernando Fernández Rodríguez, coord., *La España de las autonomías*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- Leão XIII, Papa, "Encíclica *Rerum Novarum*", in Aa. Vv., *Caminhos da justiça e da paz, doutrina social da Igreja, documentos de 1891 a 1991*, Lisboa, Rei dos Livros, 1993.
- Lema, Paula Bordalo e Alves, Teresa, "Condicionantes geográficas da regionalização", in Aa. Vv., *Conferência sobre regionalização e desenvolvimento*, Lisboa,

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1984.

Levrat, Nicolas, "Assessment and Perspectives of Regionalism and regionalisation in Europe", in Aa. Vv., *The Regions in the Construction of Europe, Proceedings of the Seminar Organized by the Assembly of European Regions and the Alsace Regional Council, Strasbourg, 22nd May, 1996*, Strasbourg, Assembly of European Regions, Alsace Regional Council, Centre des Études Européens de Strasbourg, 1996.

Lijphart, A., "Consociational Democracy", in *World Politics*, vol. XXI, nº 2, Janeiro de 1969.

Lindsay, A. D., "The Discredited State", in *The Political Quarterly*, vol 1, Fevereiro de 1914.

_____, "The State in Recent Political Theory", in *The Political Quarterly*, vol. 1, Fevereiro de 1914

Linz, Juan, "Un sociologo ante el problema: una España multinacional y la posibilidad de una democracia consociacional", in Gumersindo Trujillo, coord., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

Lloyd, Howell B., "Constitutionalism", in Burns, J. H., ed., *The Cambridge History of Political Thought, 1470-1700*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

Lojendio e Irure, Ignacio Maria, "Autonomía y consenso", in Gumersindo Trujillo, coord., *Regionalismo y federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

_____, "El modelo autonómico de la Constitución de 1978", in Aa. Vv., *Primeras jornadas de estudio del estatuto de autonomia del Pais Vasco*, Tomo I, Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, 1983.

Long, Norton, "The Citizenships", in *Urban Affairs Quarterly*, vol. 23, nº 1, Setembro de 1987.

López Calera, Nicolás Maria, "El orden natural y los cuerpos intermedios", in Aa. Vv., *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios, actas de la IV reunión de los amigos de la Ciudad Católica, Madrid, 28-29 Octubre 1967*, Madrid, Editorial Speiro, 1968.

López Guerra, Luis, "El modelo autonómico como modelo variable" in Antoni Monreal, ed., *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991.

- Lopez Menudo, Francisco e Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio, "Titularidad y contenido de la potestad estatutaria", in Aa. Vv., *Comunidades autonomas, solidaridad, estatutos, organización convenios*, Sevilla, Ediciones del Instituto Garcio Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980.
- Loughlin, John, "Federalismo, regionalismo y unión europea", in in Manual Sáez Arenilla, John Loughlin e Theo Toonen, eds., *La Europa de las regiones: una perspectiva intergubernamental*, Granada, Universidad de Granada, 1994.
- Lourenço, Eduardo, "Da autonomia como questão cultural", in Aa. Vv., *A autonomia como fenómeno cultural e político, comunicações apresentadas na VII Semana de Estudos dos Açores*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, 1987.
- _____, "Quem define — e onde — Portugal?", *O jornal*, 5 de Setembro de 1986.
- Lucas Verdù, Pablo, "Centralismo — regionalismo — federalismo (tres principios configuradores del Estado contemporáneo)", in *Documentación jurídica*, nº 13, Janeiro-Março de 1977.
- Luciani, Massimo, "Un regionalismo senza modello", in *Le regioni*, XXII, nº 5, Outubro de 1994.
- MacFarquhar, Roderick, "The Community, the Nation State and the Regions", in Sir Bernard Burrows, ed., *Federal Solutions to European Issues*, London, Macmillan, 1978.
- MacPherson, Crawford Brough, "Introduction", in Thomas Hobbes, *Leviathan*, Harmondsworth, Penguin Books, 1980.
- Maier, Charles, "Introduction", in Charles Maier, *Changing Boundaries of the Political. Essays on the Evolving Balance Between the State and Society, Public and Private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Maiz Suarez, Ramón, "Qué es la autonomía?", in Aa. Vv., *La autonomía gallega*, La Coruna, La Voz de Galicia, 1978.
- Mackenzie-Stuart, Lord, "Evaluation des vues exprimées et introduction à une discussion-débat", in Aa. Vv., *Subsidiarité, défi du changement, actes du colloque Jacques Delors, la subsidiarité - principe directeur des futures responsabilités en matière de politiques communautaires?*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1991.
- Manasco, Benito R. Raffo, "La política como prudencia en el pensamiento de Santo Tomás", in *Sapientia*, XXII, nº 86, Outubro-Dezembro de 1967.

- Mangas Martin, Araceli, "La aplicación del derecho comunitario por las comunidades autónomas", in Aa. Vv., *Relaciones internacionales y comunidades autónomas: seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1990.
- Marc, Alexandre, "Contre l'Europe des États, L'Europe des régions", in Aa., Vv., *Contre les États, les régions de l'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 1973.
- Marias, Julián, "Introducción", in Aristóteles, *Política*, Edição bilingue e tradução de Julian Marias e Maria Araujo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- Maritain, Jacques, "The Concept of Sovereignty", in W. J. Stankiewicz, ed., *In Defense of Sovereignty*, New York, Oxford University Press, 1969.
- Martens, Gunnar, "Administration in Greenland - A Limitation to Autonomy", in *Nordic Journal of International Law - acta scandinavica juris gentium*, Vol. 57, 1988.
- Martin Mateo, Ramón, "Los Estados de las autonomías", in Fernando Fernández Rodríguez, coord., *La España de las autonomías*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- Martines, Temistocle, "Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato", in Aa. Vv., *Una riforma per le autonomie*, Quaderni I. S. A. P. — Saggi, Milano, Giuffrè, 1986.
- _____, "Lo statuto siciliano oggi", in *Le regioni*, XI, nº 5, Settembre de 1983.
- _____, "Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Ano VI, nº 1, Janeiro-Março de 1956.
- Martinez Barrera, "La recuperación de la política como ciencia práctica y Santo Tomás de Aquino", in *Aquinas*, vol. XXXVI, 1993.
- Martinez Lorca, Andrés, "El concepto de «civitas» en la teoría política de Tomas de Aquino", in *Veritas, revista trimestral de filosofía e ciências humanas da PUCRS*, edição dedicada à filosofia e ciências humanas da Idade Média, vol. 38, nº 150, Junho de 1993.
- Martinez Puñal, Antonio, "As regiões autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal", *Scientia iuridica*, tomo XXXII, nº 181-183, Janeiro-Junho de 1983.
- _____, "Encol das vias de incidencia das regiões na política regional da Comunidade Europeia" (con atención particular às regiões autónomas dos

Azores e da Madeira), in Aa. Vv., *A autonomia como fenómeno cultural e político, comunicações apresentadas na VII semana de estudos dos Açores*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, 1987.

Mason, Andrew D., "Autonomy, Liberalism and State Neutrality", in *The Philosophical Quarterly*, vol. 40, n° 160, Julho de 1990.

_____, "Personal Autonomy and Identification with Community", in D. Milligan and W. Miller, eds., *Liberalism, Citizenship and Autonomy*, Aldershot, Avebury, 1992.

May, John D., "Defining Democracy: a Bid for Coherence and Consensus", in *Political Studies*, n° 26, 1978.

Mazères, Jean-Arnaud, "Région, régionalisme, régionalisation", in Aa. Vv., *La région en question*, Paris, Éditions Cujas, 1978.

Meadwell, Hudson, "A Rational Choice Approach to Political Regionalism", in *Comparative Politics*, vol. 23, n° 4, Julho de 1991.

Meilán Gil, José Luis, "El marco jurídico-constitucional de las comunidades autónomas", in Aa. Vv., *Autonomía, hacienda y régimen local en Galicia*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1981.

Mendus, Susan, "Strangers and Brothers: Liberalism, Socialism, and the Concept of Autonomy", in David Milligan and William Watts Miller, *Liberalism, Citizenship and Autonomy*, Aldershot, Avebury, 1992.

Mény, Yves, "La place de la région dans le développement et les transformations de l'Etat", in Aa. Vv., *Colloque national la région: bilan et perspectives*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1983.

_____, "The Political Dynamics of Regionalism: Italy, France and Spain", in Roger Morgan, ed., *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute, 1986.

Meraviglia, Marinella Fumagalli, "La collaborazione fra Stato e Regioni in materia di rapporti internazionali", in Biscottini, Giuseppe, coord., *Autonomia regionali e relazioni internazionali*, Milano, Istituto di Studi Internazionali dell'Università Cattolica S. Cuore di Milano, 1982.

Meyer, Jean, "External Relations of Federated States", in Roger Morgan, ed., *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute, 1986.

Meyer, Michael, "Stoics, Rights and Autonomy", in *American Philosophical Quarterly*, vol. 24, n° 3, July, 1987.

- Miller, David, "Autonomía", in Aa. Vv., *Enciclopedia del pensamiento político*, Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- Miranda, Jorge, "Comunicação à Conferência sobre Regionalização e Desenvolvimento - Outubro de 1982", in Aa. Vv., *Conferência sobre regionalização e desenvolvimento*, Lisboa, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1984.
- _____, "O interesse específico das regiões autónomas", in Aa. Vv., *A autonomia como fenómeno cultural e político, comunicações apresentadas na VII semana de estudos dos Açores*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, 1987.
- _____, "Os Ministros da República para as regiões autónomas", in *Revista direito e justiça*, 1980.
- Modeen, Tore, "Constitutional Problems of Territorial Decentralization in Federal and Decentralized States - Finland", in Aa. Vv., *Federalism and Decentralization, Constitutional Problems of Territorial Decentralization in Federal and Decentralized States*, Fribourg, Suisse, International Association of Constitutional Law, 1987.
- Moderne, Franck, "Les régions autonomes dans la jurisprudence constitutionnelle du Portugal", in Aa. Vv., *La justice constitutionnelle au Portugal, contribution à une étude du régionalisme politique en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1989.
- _____, "L'Etat, les autonomies dans l'Etat des autonomies", in Aa. Vv., *Dix ans de démocratie constitutionnelle en Espagne*, Paris, Éditions du CNRS, 1991.
- Moles Isidre, "Apuntes sobre el catalanismo", in Lluís Armet, et al., *Federalismo y Estado de las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988.
- Morán Calero, Maria Teresa, "El principio de subsidiariedad y la doctrina pontificia", in Aa. Vv., *El principio de subsidiariedad: actas de la XIX reunión de amigos de la Ciudad Católica*, Madrid, Speiro, 1982.
- Morata Tierra, Francesc, "El Estado de las autonomías y las estrategias regionales en la Europa de los 90", in Manuel Sáez Arenilla, John Loughlin e Theo Toonen, eds., *La Europa de las regiones: una perspectiva intergubernamental*, Granada, Universidad de Granada, 1994.
- Mulcahy, "Subsidiarity", in Aa. Vv., *New Catholic Encyclopedia*, New York, Mac Graw Hill, 1967.

- Muñoz Machado, Santiago, "La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía", in *Revista española de derecho administrativo*, nº 2, Janeiro-Março de 1981.
- Munro, Colin, "Naciones y regiones en el Reino Unido", in *REALA*, nº 261, Janeiro-Março de 1994.
- Murillo de la Cueva, Enrique Lucas, "La figura del Lehendakari desde la perspectiva de diez años de autogobierno", in Aa. Vv., *Estudios sobre el estatuto de la autonomía del País Vasco: actas de las 2ª jornadas de estudio sobre el estatuto de autonomía celebradas en Donostia - San Sebastián los días 11, 12, 13 y 14 de diciembre de 1990*, vol. III, *El Sistema Institucional*, Oñati, Institutio Vasco de Administración Pública, 1991.
- Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, "El Estado de las autonomías", in Francesc Hernández e Francesc Mercadé, comps., *Estructuras sociales y cuestión nacional en España*, Barcelona, Ariel, 1986.
- Murray, Oswyn, "Polis and Politeia in Aristotle", in Mogens Herman Hansen, ed., *The Ancient Greek City-State. Symposium on the Occasion of the 250th Anniversary of the Royal Danish Academy of Sciences and Letters, July 1-4, 1992*, Copenhagen, The Royal Danish Academy of Sciences and Letters, 1993.
- Nauta, Lolle, "Historical Roots of the Concept of Autonomy in Western Philosophy", in *Praxis International*, vol. 4, nº 4, Janeiro de 1985.
- Nemésio, Vitorino, "Açorianidade", in *Insula*, nº 7 e 8, Agosto de 1932.
- Nguyen, Victor, "Construction de l'Europe et construction du Monde: quelle stratégie pour les régions?", in Institut Européen des Hautes Études Internacionales, *L'Autonomie, les régions d'Europe en quête d'un statut: actes du colloque international de Saint-Vincent, (Vallée d'Aoste, Italie), 1-3 décembre 1980*, Nice, Presses d'Europe, 1981.
- Nigoul, Claude, "Essai théorique sur le concept fédéraliste de l'autonomie", in Franz Hieronymus Riedl e Theodor Veiter, eds., *Fédéralisme, régionalisme et droit des groupes ethniques en Europe, hommage à Guy Héraud*, Wien, Braumuller, 1989.
- _____, "L'autonomie régionale", in Institut Européen des Hautes Études Internacionales, *L'Autonomie, les régions d'Europe en quête d'un statut: actes du colloque international de Saint-Vincent, (Vallée d'Aoste, Italie), 1-3 décembre 1980*, Nice, Presses d'Europe, 1981.

- Norman, Richard, "Citizenship, Politics and Autonomy", in David Milligan and Williams Watts Miller, *Liberalism, Citizenship and Autonomy*, Aldershot, Avebury, 1992.
- Ober, Josiah, "The Polis as a Society, Aristotle, John Rawls and the Athenian Social Contract", in Mogens Herman Hansen, ed., *The Ancient Greek City-State, Symposium on the Occasion of the 250th Anniversary of the Royal Danish Academy of Sciences and Letters, July 1-4, 1992*, Copenhagen, The Royal Danish Academy of Sciences and Letters, 1993.
- Occhiocupo, Nicola, "Le regioni in parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la camera delle regioni", in *Le regioni*, XVII, n° 5, Outubro de 1989.
- Olábarri Gortázar, Ignacio, "La question régional en España, 1808-1939", in Acosta España, et al., *La España de las autonomías (pasado, presente y futuro)*, tomo II, Madrid, Espasa-Calpe 1981.
- O'Neil, Onara, "Autonomy, Coherence and Independence", in David Milligan and William Watts Miller, *Liberalism, Citizenship and Autonomy*, Aldershot, Avebury, 1992.
- Orlando, Camillo, "Sicilia", in *Novissimo digesto italiano, aggiornamento*, 1987.
- Ortscheidt, Pierre, "Le bijuridisme dans un système fédéral ou de l'autonomie locale", in *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, Abril, Junho de 1990.
- Otero, Paulo, "A competência legislativa das regiões autónomas", in *Revista jurídica*, nova série, n° 8, Outubro/Dezembro de 1986.
- Padovani, Umberto, "Il pensiero politico di Tomaso d'Aquino", in *Divinitas. Pontificiae academiae theologiae romanae comentarii*, XI, fasc. II, Outubro de 1957.
- Padrono, Alessandro, "Il regionalismo insulare in Europa", in *Quaderni regionali*, anno IX, n°s 2-3, Abril-Setembro de 1990.
- _____, "Il ruolo del ministro per gli affari regionali nell'ordinamento italiano (con spunti comparatistici)", in *Quaderni regionali*, n° 2, Junho de 1986.
- Painter, Sidney, "Individualism in the Middle Ages", in Fred A. Cazel Jr., ed., *Feudalism and Liberty. Articles and Addresses of Sidney Painter*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1961.
- _____, "Magna Carta", in Fred A. Cazel Jr., ed., *Feudalism and Liberty. Articles and Addresses of Sidney Painter*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1961.
- Paladin, Livio, "Le regioni oggi", in *Le regioni* XIII, n° 1, Janeiro-Fevereiro de 1985.

- _____, "Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale", in Aa. Vv., *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973.
- Papini, Robert, "De la democracia representativa a la democracia participativa", in Pier Luigi Zampeti, Luigi Bagolini, Archile Adigò e Roberto Papini, *La participación en el mundo político*, Madrid, Unión editorial, 1970.
- Pareja i Lozano, Carles, "Notas sobre el autogobierno local en el sistema norte americano", *REALA*, nº 266, Abril-Junho de 1995.
- Parri, Leonardo, "Territorial Political Exchanges in Federal and Unitary Countries", in *West European Politics*, vol. 12, nº 3, Julho de 1989.
- Passerin d'Entrèves, Alessandro, "Il valore del pensiero politico di S. Tommaso", in São Tomás de Aquino, *Scritti politici*, com estudo introdutório de Alessandro Passerin d'Entrèves e de Raimondo Spiazzi O.P., tradução, notas e apêndice ao cuidado de Lorenzo Alberto Perotto, O. P., Milano, Massimo, 1985.
- Pastorelli, Pietro, "Rapporti italo-austriaci dal dopoguerra ad oggi", in Aa. Vv. *Da un conflitto internazionali a un comune impegno europeo - a cinquant'anni dall'accordo Degasperi-Gruher, atti del convegno di studio*, Bolzano, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige 1994.
- Pastori, Giorgio, "Unità nazionale, autonomie e federalismo", in *Le regioni*, XXIII, nº 1, Fevereiro de 1995.
- Pellegrin, Pierre, "Introduction", in Aristote, *Les politiques*, tradução inédita, introdução, bibliografia, notas e índice de Pierre Pellegrin, Paris, Flammarion, 1993.
- Pellegrini, P., "Espace, représentations du territoire et identités régionales", in Michel Bassand, ed., *L'identité régionale, Regionale Identitat*, Saint-Saphorin, Éditions Georgi, 1981.
- Pérez González, Manuel, "Acción de las comunidades autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España", in Aa. Vv., *La celebración de tratados internacionales por España, problemas actuales: actas del seminario organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno y el Instituto Nacional de Administración Pública*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, 1990.
- _____, "Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego", in *Revista de estudios internacionales*, Madrid, Janeiro, Março de 1985.

_____, "Las autonomías y el ámbito de las relaciones internacionales", in A. Vv., *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986, organizados por la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco, Euskal Herriko Unibersitatea*, Bilbao, Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, 1989.

Pérez González, Manuel e Pueyo Losa, Jorge, "Las comunidades autónomas ante el orden internacional", in Aa. Vv., *Constitución, comunidades autónomas y derecho internacional, VII jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1982.

_____, "Comunidades autónomas y política regional europea", in Aa. Vv., *Crisis, autonomías y desarrollo regional, IX reunión de estudios rexionais*, Santiago de Compostela, Secretariado de Publicaciones de la Universidad, 1985.

Pérez Moreno, Alfonso, "El concepto de «autonomías integradas»: una clave interpretativa de la constitución española", in Aa. Vv., *Comunidades autónomas, solidaridad, estatutos, organización convenios*, Sevilla, Ediciones del Instituto Garcio Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980.

Pérez Tremps, Pablo, "Comunidades autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", in *Autonomies, revista catalana de derecho público* nº 13, Dezembro de 1991.

Petit Sullá, José María, "El principio de subsidiariedad según la filosofía de la naturaleza", in Aa. Vv., *El principio de subsidiariedad: actas de la XIX reunión de amigos de la Ciudad Católica*, Madrid, Speiro, 1982.

Petrella, Ricardo, "Nationalist and Regionalist Movements in Western Europe", in Charles R. Foster, ed., *Nations Without a State, Ethnic Minorities in Western Europe*, New York, Praeger, 1980.

Pio XI, Papa, "Encíclica *Quadragesimo anno*", in *Magistério social da Igreja*, vol. II, Lisboa, Edições Paulistas, 1961.

Pires, Francisco Lucas, "Soberania e autonomia", in *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra, vol. XLIX, 1973 e vol. L, 1974.

Pizzetti, Franco, "Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano", in *Le regioni*, XXIII, nº 2, Abril de 1995.

Pizzorno, Alessandro, "Politics Unbound", in Maier, Charles, *Changing Boundaries of the Political. Essays on the Evolving Balance Between the State and Society, Public and Private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

- _____, "Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali", in *Quaderni regionale*, 1990.
- Placido, Cesareo, "Dei rapporti fra la regione Trentino-Alto Adige e le Province di Trento e Bolzano nel sistema autonomistico regionale", in Aa. Vv., *Atti del primo convegno di studi regionale*, Padova, Università degli Studi di Padova, CEDAM, 1985.
- Poche, "La Région: institution a créer ou modèle culturel", in Aa. Vv., *Les régions, transfrontalières de l'Europe, colloque de Genève, 1975*, Genève, Association des Instituts d'Études Européens, 1975.
- Pototschnig, Umberto, "Trentino-Alto Adige", in *Nuovissimo digesto italiano*, Torino, UTET, vol. XIX, 1973.
- Pringle, Dennis, "Separation and Integration: the Case of Ireland", in Michael Chisolm and David M. Smith, eds., *Shared Space, Divided Space, Essays on Conflict and Territorial Organization*, London, Unwin Hyman, 1990.
- Pueyo Losa, Jorge, "Las regiones insulares en el contexto europeo: cooperación e iniciativa", in *Revista de instituciones europeas*, vol. 9, nº 1, Janeiro-Abril de 1982.
- _____, "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el gobierno central y las comunidades autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", in *Revista de instituciones europeas*, Madrid, 1989.
- Pugliatti, Salvatore, "Autonomia, autonomia privata", in Aa. Vv., *Enciclopedia del diritto pubblico*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959.
- Ramirez, Frei Santiago, "Introducción General", in Santo Tomás de Aquino, *Suma Teologica*, tomo I, Madrid, Editorial Católica, S. A., 1947.
- Raz, Joseph, "Liberalism, Autonomy, and the Politics of Neutral Concern", in Peter French, Theodor Uehling, Jr. e Howard Wettstein, eds., *Midwest Studies in Philosophy*, vol. VII, *Social and Political Philosophy*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1982.
- Recasens, Amadeu i Brunet, "Soberania, aparato policial e integración europea", in Bergalli, Roberto, e Resta, Eligio, comps., *Soberania, un principio que se derrumba: aspectos metodológicos y juridicos-políticos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1996.
- Rhodes, P. J., "The Greek *Poleis*: Demes, Cities and Leagues", in Mogens Herman Hansen, ed., *The Ancient Greek City-State, Symposium on the Occasion of the 250th Anniversary of the Royal Danish Academy of Sciences and Letters, July*

- 1-4, 1992, Copenhagen, The Royal Danish Academy of Sciences and Letters, 1993.
- Ribó, Rafael, "Cataluña como nacionalidad", in Aa. Vv., *Comentarios sobre el estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. I, Barcelona, Institut de Estudis Autònoms, 1990.
- Richards, David, "Rights and Autonomy", in J. Christman, *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Ricq, Charles, "Les relations régionales transfrontalières", in Aa. Vv., *Les régions transfrontalières de l'Europe, colloque de Genève, 1975*, Genève, Association des Instituts d'Études Européennes, 1975.
- , "Régionalisation et/ou régionalisme", in Institut Européen des Hautes Études Internationales, *L'autonomie, les régions d'Europe en quête d'un statut: actes du colloque international de Saint-Vincent, (Vallée d'Aoste, Italie), 1-3 décembre, 1980*, Nice, Presses d'Europe, 1981.
- Robles, Laureano e Chueca, Ángel, "Estudio preliminar. El tratado *De regno* de Santo Tomás", in Santo Tomás de Aquino, *La monarquía*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Rocha, Acílio Estanqueiro, "Sistema", in Logos, *Enciclopédia luso-brasileira de filosofia*, vol. 4, Lisboa, São Paulo, Editorial Verbo, 1992.
- Rodotà, Stefano, "La soberanía en el tiempo de la tecnopolítica", in Bergalli, Roberto, e Resta, Eligio, comps., *Soberanía, un principio que se derrumba: aspectos metodológicos y jurídico-políticos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1996.
- Rodríguez-Arana, Jaime, "Sobre el principio de subsidiariedad", in *Noticias de la Unión Europea*, nº 110, 1994.
- Roiz, Miguel, "Identidad y conciencia regional y nacional de los pueblos de España", *Documentación social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 45, Outubro-Dezembro 1981.
- Rose, Richard, "Is the United Kingdom a State? Northern Ireland as a Test Case", Glasgow, University of Strathclyde, conferência policopiada.
- Rosenau, James, "A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence", in *International Studies Quarterly*, vol. 28, 1984.
- Rougemont, Denis, "Pourquoi des régions?", in Aa. Vv., *Les régions transfrontalières de l'Europe, colloque de Genève, 1975*, Genève, Association des Instituts d'Études Européennes, 1975.

- Rousseau, Mark and Zariski, Raphael, "Power and Decentralization: Concepts and Theories", in Mark O., Rousseau e Raphael Zariski, *Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective*, New York, Praeger, 1987.
- Rubio Cisneros, José María, "Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas 'nacionalidades' y acerca de una posible solución federal", in Gumersindo Trujillo, coord., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- Rubio Llorente, Francisco, "La jurisdicción constitucional en los conflictos entre el poder central y los poderes territoriales", in *Revista vasca de administración pública* nº 10, vol. II, Setembro-Dezembro, 1984.
- Ruiloba Santana, Eloy, "Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea", in Aa. Vv., *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las comunidades autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1985.
- Ruiperez Alamillo, Javier, "Sobre la naturaleza del Estado de las autonomías", in *Revista de estudios políticos, nueva epoca*, nº 81, Julho-Setembro de 1993.
- Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo e Ruiz Ruiz, Juan José, "La cooperación del Estado y las comunidades autónomas: la problemática constitucional del título primero de la Ley 30/1992", in *REALA*, nº 266, Abril-Junho de 1995.
- Rusconi, Gian Enrico, "Ripensare la nazione tra separatismo regionale e progetto europeo", in *Filosofia politica*, vol. VII, nº 1, Abril de 1993.
- Rybicki, Pawel, "La notion de société chez Aristote", in M. A. Sinaceur, dir., *Aristote aujourd'hui*, Paris, Éditions Éres, 1988.
- Saget, H., "Autonomie, [epist. géné]", in Sylvain Auroux, dir., *Les notions philosophiques, dictionnaire*, tome 1, Paris, PUF, 1990.
- Salema, Margarida, "A divisão de competências e resolução de conflitos entre o poder central e as Regiões Autónomas", in Mário Baptista Coelho, coord., *Portugal: o sistema político e constitucional 1974, 1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1989.
- _____, "Autonomia regional", in Aa. Vv., *Nos dez anos de constituição*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1987.
- Salemi, "Natura giuridica della regione", in *Il diritto pubblico della regione siciliana*, 1949.

- Samaranch, Francisco de, "Estudio preliminar", in Aristóteles, *Obras, Del alma. Ética nicomaquea. Ética eudemiana. Política. Constitución de Atenas. Poética*, Tradução do grego, estudo preliminar, preâmbulo e notas de Francisco de P. Samaranch, Madrid, Aguilar, 1982.
- Sánchez Agesta, Luis, "El principio de función subsidiaria", in *Revista de estudios políticos*, nº 121, Janeiro-Fevereiro de 1962.
- Sánchez Jimenez, José, "Regionalismo, centralismo y federalismo en la España del siglo XIX", *Documentación social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 45, Outubro, Dezembro de 1981.
- Sandulli, Aldo "La conferenza Stato-regioni e le sue prospettive", in *Le regioni*, vol. XXIII, nº 5, Outubro de 1995.
- Santiago Ramirez, Frei, "Introducción general", in Santo Tomás de Aquino, *Suma Teológica*, Tomo I, Madrid, Editorial Católica, 1947
- Santoro-Passarelli, Francesco, "Autonomia, autonomia collettiva", in Aa. Vv., *Enciclopedia del diritto pubblico*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959.
- Sbarberi, Franco, "Liberté et égalité. La formation de le théorie démocratique chez Norberto Bobbio", in *Archives de philosophie*, nº 57, 1994.
- Schneewind, J. B., "The Use of Autonomy in Ethical Theory", in Thomas C. Heller, Morton Sosna, e David E. Wellbery, eds., *Reconstructing Individualism - Autonomy, Individuality and the Self in Western Thought*, Stanford, Stanford University Press, 1986.
- Schwarzenberger, Georg, "The Forms of Sovereignty", in W. J. Stankiewicz, ed., *In Defense of Sovereignty*, New York, Oxford University Press, 1969.
- Scudiero, Michele. "Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht", in *Le regioni*, XXI, nº 4, Agosto de 1993.
- Scully, Edgar, "Aquinas' State: a Tyrannical Household Writ Large?", in *Science et esprit*, XXXIII, nº3, 1981.
- _____, "La philosophie politique de Saint Thomas d'Aquin: économie politique?", in *Laval théologique et politique*, XXXVIII, nº 1, Fevereiro de 1982.
- Serrani, Donatello e Cassese, Sabino, "Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e regioni e tra regioni in Italia", in *Le regioni*, nº 3, Maio-Junho 1980.
- Silva, Lúcio Craveiro, "Fundamentação do direito de associação — o princípio de subsidiariedade", originalmente publicado em 1959 e reeditado em Lúcio

- Craveiro da Silva, *Ensaio de filosofia e cultura portuguesa*, Braga, Faculdade de Filosofia, 1994.
- Sharpe, L. J., "Decentralist Trends in Western Democracies a First Appraisal", in L. J. Sharpe, ed., *Decentralist Trends in Western Democracies*, London, SAGE Publications, 1979.
- Shubik, M., "Information, Rationality and Free Choice in a Future Democratic Society", in *Daedalus*, Verão de 1967.
- Siddiqi, A. H., "Concept of State in Islam", in Aa. Vv., *International Islamic Colloquium Papers*, Lahore, Punjab University Press, 1960.
- Sidjanski, Dusan, "Penser avec les mains", *Cadmos*, nº 33, número de homenagem a Denis de Rougemont, Primavera de 1986.
- Simón Tobalina, Juan Luis, "Regionalismo e federalismo", in *Revista de estudios de la vida local*, nº 204, Outubro-Dezembro de 1979.
- Smith, David M., "Introduction: the Sharing and Dividing of Geographical Space", in Michael Chisholm and David M. Smith eds., *Shared Space, Divided Space, Essays in Conflict and Territorial Organization*, London, Unwin Hyman, 1990.
- Smith, Gordon, "A Future for the Nation-State?", in Leonard Tivey, ed., *The Nation-State, the Formation of Modern Politics*, New York, St. Martin's Press, 1981.
- _____, "The Crisis of the West European State", in David Cameron, ed., *Regionalism and Supranationalism. Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1981.
- _____, "The Reintegration of the State in Western Europe", in Martin Kolinsky, ed., *Divided Loyalties, British Regional Assertion and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1978.
- Sohn, Louis, "Models of Autonomy Within the Context of the United Nations Framework", in Yoram Dinstein, *Models of Autonomy*, New Brunswick, Transaction Books, 1981.
- Solé Tura, Jordi, "Nacionalidad y nacionalismo después de la constitución de 1978 y lo estatuto de autonomía", in Aa. Vv., *Nacionalismo y regionalismo en España, el horizonte político-institucional, económico, social, cultural e internacional de nuestro tiempo: seminario en conmemoración del 28 de febrero, 23-25*

febrero 1984, Córdoba, Diputación Provincial, Servicio de Publicaciones, 1985.

_____, "Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional", in Lluís Armet, et al., *Federalismo y Estado de las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988.

_____, "La generalidad", in Aa. Vv., *Comentarios sobre el estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. I, Barcelona, Institut de Estudis Autònomic, 1990.

Solozábal Echavarría, Juan José, "Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado", in *Sistema*, nº 38-39, Octubre de 1980.

Solozábal, José Juan, "Sobre el Estado autonómico español", in *Revista de estudios políticos, nueva época*, nº 78, Octubre-Diciembre de 1992.

Sorace, Dominique, "Rapporti fra governo e regioni", in Aa. Vv., *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, Florencia, Consiglio regionale della Toscana, 1982.

Sousa, J. P. Galvão, "Das relações entre o homem e a sociedade segundo Santo Tomás de Aquino", in *Hora presente*, VI, nº 16, Setembro de 1974.

Spiazzi, Raimondo, O. P., "Saggio di una sintesi organica della dottrina sociale di San Tommaso", in São Tomás de Aquino, *Scritti politici*, com estudo introdutório de Alessandro Passerin d'Entrèves e de Raimondo Spiazzi O.P., tradução, notas e apêndice ao cuidado de Lorenzo Alberto Perotto, O. P., Milano, Massimo, 1985.

_____, "Il senso della comunità in San Tommaso e nel marxismo", in *Euntes docete. Miscellanea in honorem Petri Parente*, IX, fasc.1-3, 1956.

Spira, Thomas, "The Political Community Revisited", in *Journal of International Affairs*, nº 2, Inverno de 1992.

Steele, Shelby, "The New Sovereignty - Grievance Groups Have Become Nations unto Themselves", in *Harper's Magazine*, Julho de 1992.

Steininger, Rolf, "La cuestión sudtiroleste dal 1946 al 1993 uno sguardo d'insieme", in Aa. Vv., *Da un conflitto internazionale a un comune europeo - a cinquant'anni dall'accordo Degasperi-Gruber, atti del convegno di studio*, Bolzano, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1994.

Subirats, Juan, "Evaluación del proceso autonómico. Algunos indicadores", in Aa. Vv., *Poder político y comunidades autónomas (seminario "poder político y comunidades autónomas" desarrollado entre los días 26 y 30 de junio de*

- 1989 organizado por le Universidad Menendez Pelayo, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991.
- Tacconi, Sandro, "El problema de Trieste", in *Revista de politica internacional*, nº 15, Setembro de 1953.
- Tassi, Aldo, "Anarchism, Autonomy, and the Concept of the Common Good", in *International Philosophical Quarterly*, vol. XVII, nº 3, Setembro de 1977.
- The Royal Institute of International Affairs, "The Rise of National Feeling in Western Europe", in Reinhard Bendix, ed., *State and Society*, Berkeley, University of California Press, 1968.
- Thierry, P., "Souverain, [Philo. génè]", in Sylvain Auroux, dir., *Les notions philosophiques, dictionnaire*, tome 2, Paris, PUF, 1990.
- Thurow, Lester C., "Supply-Side Economics - An Aberrant Current or the Economic Mainstream?", in Lester C. Thurow, ed., *Dangerous Currents - The State of Economics*, New York, Random House, 1983.
- Titus, C. H., "A Nomenclature in Political Science", in *American Political Science Review*, nº 25, Março de 1931.
- Tivey, Leonard, "Introduction", in Leonard Tivey, ed., *The Nation State, the Formation of Modern Politics*, New York, St. Martin's Press, 1981.
- Torchia, Luisa, "La funzione statale di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni: profili generali", in Aa. Vv., *Stato e regioni: la funzione di indirizzo e coordinamento*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1990.
- Tovar, Antonio, "Identidad y particularismo: las autonomías", in *Tiempo de história*, Ano VI, nº 72, Novembro de 1980.
- Treves, Giuseppino, "Autarchia, autogoverno, autonomia", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. VII, 1957.
- Treyner, Leonid, "Declaring Sovereignty on my Street - A Tongue-in cheek View of the Independence Movement", in *World Press Review*, Janeiro de 1991.
- Trigeaud, J. M., "Autonomie", in Sylvain Auroux, dir., *Les notions philosophiques, dictionnaire*, tome 1, Paris, PUF, 1990.
- Trujillo, Gumersindo, "Federalismo y regionalismo en la constitución española de 1978", in Gumersindo Trujillo, coord., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

- _____, "Los estatutos de *autonomía* como "leyes organicas reforzadas", in Aa. Vv., *Los procesos de formación de las comunidades autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Granada, Parlamentos Bascos de Cataluña de Galicia e de Andalucía, 1984.
- _____, "Presupuestos políticos constitucionales y principios estatutarios de un régimen autonómico para Canarias" in Gumersindo Trujillo, coord., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- Unamuno, Miguel de, "Hispanidad", in Ángel Marcos de Dios, *Escritos de Unamuno sobre Portugal*, Paris, Fundação Calouste Gulbenkian, Centro Cultural Português, 1985.
- Vallet de Goytisolo, Juan, "La libertad civil", in Aa. Vv, *Contribución al estudo de los cuerpos intermedios (actas de la II reunión de amigos de la Ciudad Católica)*, Madrid, Speiro, 1968.
- _____, "La libertad y el principio de subsidiariedad", in *Anuario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad de los Andes, Merida-Venezuela, 1981-1982.
- Vallina Velarde, Juan Luis de la, "La desconcentración administrativa", in *Revista de administración pública*, nº 35, Maio-Agosto de 1961.
- Vandamme, Jacques, "Regionalism in Europe", in David Cameron, ed., *Regionalism and Supranationalism. Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1981.
- Vanwelkenhuysen, A., "Arbitration in Conflicts Between Regions or Between a Region and the Federal or National Authorities", in Roger Morgan, ed., *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute, 1986.
- Varela, S., "La formula española de «autonomía de nacionalidades y regiones»", in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nueva época*, nº 4, Monográfico, 1981.
- Vásquez de Prada, Valentín, "La época moderna: los siglos XVI a XIX", in Aa. Vv. *La España de las autonomías (pasado, presente y futuro)*, tomo I, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1981.
- Veloza, Francisco, "Alguns aspectos do pensamento regionalista", in *Scientia iuridica*, tomo XXII, nº 126-127, 1974.

- Verdú, Pablo Lucas, "Centralismo, regionalismo, federalismo (tres principios configuradores del Estado contemporáneo)", in *Documentación jurídica*, nº 13, Janeiro-Março de 1977.
- Vergottini, Giuseppe de, "Regioni e Stato nella dinamica istituzionale. Considerazioni comparative", in *Quaderni regionali*, vol., IV, nº 1, Janeiro-Março de 1985.
- Viola, Francesco, "La politica nella *Somma Teologica*", in *Sacra doctrina. Nuova serie. Rivista bimestrale di teologia*, XXXIV, nº 6, Novembro-Dezembro de 1989.
- Vitorino, António, "Os poderes legislativos das regiões autónomas na segunda revisão constitucional, in *Legislação, cadernos de ciência de legislação*, nº 3, Janeiro-Março de 1993.
- Walton, Tony, "Justifying the Welfare State", in Gregor McLennan, David Held e Stuart Hall, eds., *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes e Philadelphia, Open University Press, 1984.
- Walzer, Michael, "The Communitarian Critique of Liberalism", in *Political Theory*, vol. 18, nº 1, February 1990, Sage Publications, 1990.
- _____, "The New Tribalism", in *Dissent*, Spring 1992.
- Watts, Ronald L., "Federalism, Regionalism and Political Integration", in David Cameron, ed., *Regionalism and Supranationalism. Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1981.
- Wilson Jr., Thomas W., "The Human Environment and Global Political Adaptation", *Global Issues in Transition*, vol. II, 1995.
- Wisti, Folmer, "Decentralization and Regional Autonomy in the Nordic Countries", in Franz Hieronymus Riedl e Theodor Veiter, eds., *Fédéralisme, régionalisme et droit des groupes ethniques en Europe. hommage à Guy Héraud*, Wien, Braumuller, 1989.
- Woodcock, George, "The Idea of Regional Autonomy in Italy from Mazzini to Ambrosini", in *Il politico*, nº 4, 1986.
- Woods, Dwayne, "The Center no Longer Holds: The Rise of Regional Leagues in Italian Politics", in *West European Politics*, vol. 15, nº 2, Abril de 1992.
- Young, Robert, "Autonomy and Egalitarianism", in *Political Studies*, vol. XXXVI, 1988.

- Zabala Alcibar, Federico, "De los fueros al estatuto", in Aa. Vv., *Instituciones de la comunidad autónoma de Euskadi*, Vitoria, Departamento de la Presidencia, Servicio Central de Publicaciones, Gobierno Vasco, 1982.
- Zagrebelski, Gustavo, "Appunti sul significato costituzionale dei «principi fondamentali stabiliti della legi dello stato» come limite alla potestà legislativa regionale", in Aa. Vv., *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973.
- Zariski, Raphael e Rousseau, Mark O., "National Power and Local Governance: Problems and Perspectives", in Mark O. Rousseau e Raphael Zariski, *Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective*, New York, Praeger, 1987.
- Zariski, Raphael, "Approaches to the Problem of Local Autonomy. The Lessons of Italian Regional Devolution", in *West European Politics*, vol. 8, n° 3, Julho de 1985.
- Zuleta Puceiro, Henrique, "El principio de subsidiariedad en relación con el principio de totalidad. La pauta del bien común" in Aa. Vv., *El principio de subsidiariedad*, Madrid, Speiro, 1982.

III — OBRAS COLECTIVAS

- Aa. Vv., *«1972-1982: deux decennies de regionalisation»: Colloque Amiens — Picardie les 17 et 18 octobre 1991*, Picardie, Conseil Régional de Picardie, 1992.
- _____, *A autonomia como fenómeno cultural e político, comunicações apresentadas na VIII Semana de Estudos dos Açores*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, 1987.
- _____, *Actas do I centenário da autonomia dos Açores*, 5 vols. Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995.
- _____, *Administración única, relatorios das xornadas, celebradas en setembro de 1992 na Escola Galega de Administración Pública*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1993.
- _____, *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Milano, Istituto di Studi Internazionali dell'Università Cattolica S. Cuore di Milano, Giuffrè, 1982.
- _____, *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984.
- _____, *Caminhos da justiça e da paz, doutrina social da Igreja, documentos de 1891 a 1991*, Lisboa, Rei dos Livros, 1993.
- _____, *Comentarios sobre el estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. I, Barcelona, Institut de Estudis Autònoms, 1990.
- _____, *Comunidades autónomas y Comunidades Europeas. Acuerdos de la conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

- _____, *Comunidades autónomas, solidaridad, estatutos, organización, convenios*, Sevilla, Ediciones del Instituto Garcio Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980.
- _____, *Conferência sobre regionalização e desenvolvimento - Outubro de 1982*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1984.
- _____, *Conferencias sobre regionalisme*, Palma, Estampa d'en Francesc Soler, 1909.
- _____, *Constitución, comunidades autónomas y derecho internacional*, VI jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales, Santiago de Compostela, 1 a 4 de junio de 1981, Santiago, Xunta de Galicia, 1982.
- _____, *Contre les États: les régions d'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 1973.
- _____, *Contribución al estudo de los cuerpos intermedios (actas de la VI reunión de amigos de la Ciudad Católica, Madrid, 28-29 Octubre 1967)*, Madrid, Speiro, 1968.
- _____, *Culture des îles et développement*, Paris, Unesco/Fondation pour la Coopération Culturelle ACP-CEE, 1991.
- _____, *Da un conflitto internazionali a un comune impegno europeo - a cinquant'anni dall'accordo Degasperi-Gruber, atti del convegno di studio*, Bolzano, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige 1994.
- _____, *Du personalisme au fédéralisme européen: en hommage à Denis de Rougemont*, Genève, Éditions du Centre Européen de la Culture, 1989.
- _____, *El principio de subsidiaridad, actas de la XIX reunión de amigos de la Ciudad Católica, Alcobendas, Madrid, 6, 7 y 8 de Outubro de 1980*, Madrid, Speiro, 1982.
- _____, *Federalism and Decentralization*, Fribourg, Éditions Universitaires de Fribourg, Suisse, 1987.
- _____, *Jean Bodin, actes du colloque interdisciplinaire d'Angers, 24 au 27 Mai, 1984*, Angers, Presses de l'Université d'Angers, 1985.
- _____, *L'accordo di Parigi, 5 settembre 1946, a 30 anni dalla firma dei Patti Degasperi-Gruber*, edição bilingue em italiano e alemão, Trento, Ufficio Stampa della Presidenza della Giunta Regionale, 1976.

- _____, *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994-1996.
- _____, *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las comunidades autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1985.
- _____, *La région en question*, Paris, Cujas, 1978.
- _____, *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994.
- _____, *Le diversità regionale in Europa, il ruolo delle loro cultura nella costruzione delle Unione Europea*, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1993.
- _____, *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1982.
- _____, *Le regioni italiana per l'Europe: atti del convegno di studio — 15-16 novembre 1991*, edição bilingue italiano — alemão, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Province Autonome di Trento 1992.
- _____, *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973.
- _____, *Les régions transfrontalières de l'Europe, colloque de Genève, 1975*, Genève, Association des Instituts d'Études Européennes, 1975.
- _____, *Nacionalismo y regionalismo en España (el horizonte político-institucional, económico, social, cultural e internacional de nuestro tiempo): seminario en conmemoración del 28 de febrero*, Córdoba, Diputación Provincial de Córdoba, 1985.
- _____, *Para uma autonomia dos Açores: colectânea documental*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, 19794.
- _____, *Pasado, presente y futuro de las comunidades autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1989.
- _____, *Posizione delle regioni italiane nella prospettiva del trattato sull' Unione Europea. Atti del convegno di studio*, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Conferenza dei Presidenti delle Regioni,e delle Provincie Autonome, 1993.

- _____, *Primeras jornadas de estudio del estatuto de autonomía del País Vasco*, Tomo I, Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, 1983.
- _____, *Provincia autónoma de Bolzano - Alto Adige*, Prima edizione, Bolzano, Giunta Provinciale de Bolzano, 1989.
- _____, *Regionalismo e federalismo nella costruzione della nuova Europa. Seminario - Bolzano - 23 Giugno 1992*, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1992.
- _____, *Regionalização e poder local em Portugal*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1982.
- _____, *Régions et aménagement du territoire: mélanges offerts au Doyen Joseph Lajugie par ses collègues, ses élèves et ses amis*, Bordeaux, Éditions Bière, 1985.
- _____, *Subsidiarité, défi du changement, actes du colloque Jacques Delors, la subsidiarité - principe directeur des futures responsabilités en matière de politiques communautaires?*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1991.
- _____, *Teorías de la democracia*, Barcelona, Anthropos, 1988.
- _____, *The Aaland Islands: Autonomous demilitarized Region*, Mariehamn, Aalands Fredsforening, 1984.
- _____, *The Policy of Guild Socialism*, London, The Labour Publishing Company, 1921.
- _____, *The Political Administrative Systems of the European Island Regions*, Ponta Delgada, Autonomous Region of the Azores, 1992.
- _____, *The Progress of European Integration*, Strasbourg, Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe, 1982.
- _____, *The Regions in the Construction of Europe, Proceedings of the Seminar Organized by the Assembly of European Regions and the Alsace Regional Council, Strasbourg, 22nd May, 1996*, Strasbourg, Assembly of European Regions, Alsace Regional Council, Centre des Études Européennes de Strasbourg, 1996.
- Acosta España, Rafael, et al., *La España de las autonomías (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Espasa Calpe, 1981.

- Aja, Eliseo, et al., *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Madrid, Editorial Tecnos, 1985.
- Arenilla Sáez, Manuel, Loughlin, John, e Toonen, Theo, eds., *La Europa de las regiones: una perspectiva intergubernamental*, Granada, Universidad de Granada, 1994.
- Ariño Ortiz, Gaspar e Souviron Morenilla, María José, *Constitución y colegios profesionales*, Madrid, Union Editorial, 1984.
- Armet, Lluís, et al., *Federalismo y Estado de las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988.
- Baptista Coelho, coord., *Portugal: o sistema político e constitucional 1974, 1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1989.
- Bassand, Michel, ed., *L'identité régionale. Regionale Identität*, Saint Saphorin, Éditions Georgi, 1981.
- Bartole, Sergio, Mastragostino, Franco e Vandelli, Luciano, eds., *Le autonomie territoriali, ordinamento delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- Bendix, Reinhart, ed., *State and Society*, Berkeley, University of California Press, 1968.
- Benn, S. I. e Peters, R. S., *Social Principles and the Democratic State*, London, George Allen & Unwin, 1965.
- Bergalli, Roberto e Resta, Eligio, comp., *Soberanía: un principio que se derrumba, aspectos metodológicos y jurídico-políticos*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Berna, Ángel, et al., *Doctrina social católica*, Madrid, Instituto Social León XIII, 1966.
- Biblia Sagrada*, Lisboa, Difusora Bíblica, 1976.
- Biblia Sagrada. Novo Testamento*, Porto, Tipografia Porto México, Ltd., 1939.
- Biscottini, Giuseppe, coord., *Autonomia regionali e relazioni internazionali*, Milano, Istituto di Studi Internazionali dell'Università Cattolica S. Cuore di Milano, 1982.
- Burgos, Javier, coord., *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993.
- Burns, J. H. ed., *The Cambridge History of Political Thought, 1450-1700*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

- Burrows, Sir Bernard., ed., *Federal Solutions to European Issues*, London, Macmillan, 1978.
- Cadart, Jacques, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, tomo I, 2^a ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979.
- Cameron, David, ed., *Regionalism and Supranationalism. Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1981.
- Camillieri, Joseph e Falk, Jim, *The End of Sovereignty. The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Comp., Ltd., 1992.
- Cazel Jr, Fred A., ed., *Feudalism and Liberty. Articles and Addresses of Sidney Painter*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1961.
- Chisolm, Michael e Smith, David M., eds., *Shared Space, Divided Space. Essays on Conflict and Territorial Organization*, London, Unwin Hyman, 1990.
- Christman, J., *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Cohen, Ronald e Service, Elmar R., eds., *Origins of the State*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1978.
- Cobban, Alfred, *The Nation State and National Self-Determination*, New York, Thomas Y. Crowell, Company, 1969.
- Comissão das Comunidades Europeias, *Le principe de subsidiarité. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen*, Bruxelas, 1992.
- Conselho da Europa, *Report on the Regional or Minority Languages in Europe*, Strasbourg, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1988.
- _____, *Conference sur "l'autonomie locale: dérégulation, efficacité, démocratie"*, Strasbourg, Council of Europe, 1988.
- _____, *Convention - cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités au au autorités territoriales*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Série des Traités Européens, 1983.
- _____, *Declarations Adopted at European Conferences Organized by the CLRAE*, Strasbourg, Council of Europe, 1986.

- _____, *Les institutions régionales en Europe*, Strasbourg, Conference Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, 1980.
- _____, *Rapport sur les Institutions Regionales en Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 1980.
- _____, *The Council of Europe and Regionalism*, Strasbourg, Council of Europe, 1987.
- Cook, T., e Morgan, Patrick M., eds., *Participatory Democracy*, New York, Harper & Row, Publishers, Inc., 1971.
- Coroleu é Inglada, José e Pella y Forgas, José, *Las cortes catalanas, estudio juridico y comparativo de su organizacion y reseña analítica de todas sus legislaturas*, Barcelona, Imprenta de la Revista Histórica Latina, 1876.
- Crozier, Michel, Huntington, Samuel e Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press, 1975.
- Crump, G. C. e Jacob, E. F., *The Legacy of the Middle Ages*, Oxford, Clarendon Press, 1972.
- D'Arcy, François e Baena del Alcazar, Mariano, *Décentralisation en France et en Espagne*, Paris, Economica, 1986.
- De Camelis, Paolo, ed., *L'autonomia regionale*, Roma, Edizioni Kappa, 1989.
- Del Campo, Salustiano, Navarro, Manuel e Félix Tezanos, José, *La cuestión regional española*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.
- Deutsch, Karl, et al., *Political Community in the North Atlantic Area, International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1957.
- Deutsch, Karl W., ed., *Nation-Building*, New York, Atherton Press, 1966.
- Dinstein, Yoram, ed., *Models of Autonomy*, Tel Aviv, Faculty of Law, New Brunswick, Transaction Books, 1981.
- Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización Territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.
- Donatello Serrani, dir, *La via italiana alle regione*, Milano, Edizione di Comunità, 1972.

- Dougherty, James e Pfaltzgraff Jr., Robert L., *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, 3ª ed., New York, Harper and Row, Publishers, 1990.
- Elazar, Daniel J., ed., *Governing Peoples and Territories*, Jerusalem, The Jerusalem Institute for Federal Studies, Philadelphia, The Institute for the Study of Human Issues, 1982.
- Esman, Milton, ed., *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1977.
- Ferguson, Yale, H e Mansback, Richard W., *The State, Conceptual Chaos and the Future of International Relations Theory*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1989.
- Fernández Rodríguez, Fernando, coord., *La España de las autonomías*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- Foster, Charles R., ed., *Nations Without a State, Ethnic Minorities in Western Europe*, New York, Praeger, 1980.
- Fowler, Michael Ross e Bunck, Julie Marie, *Law, Power and the Sovereign State*, Pennsylvania, The Pennsylvania University Press, 1995.
- García Ferrando, Manuel, López-Aranguren, Eduardo e Beltrán, Miguel, *La conciencia nacional y regional en la España de las autonomías*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994.
- Gottmann, Jean, ed., *Center and Periphery, Spatial Variation in Politics*, Beverly Hills, SAGE Publications, 1980.
- Gras, Solange e Gras, Christian, *La révolte des régions d'Europe Occidentale de 1916 à nos jours*, Paris, PUF, 1982.
- Hansen, Mogens Herman, ed., *The Ancient Greek City-State, Symposium on the Occasion of the 250th Anniversary of the Royal Danish Academy of Sciences and Letters, July 1-4, 1992*, Copenhagen, The Royal Danish Academy of Sciences and Letters, 1993.
- Harris, Ransom ed., *Authority: a Philosophical Analysis*, Alabama, The University of Alabama Press, 1971.
- Held, David, ed., *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1994.
- Hirst, Paul Q., ed., *The Pluralist Theory of the State*, London, Routledge, 1989.

- Ibarra Robles, Juan Luis e Zurita Lacuna, Ángel, *Primeras jornadas de estudio del estatuto de autonomía del País Vasco*, Tomo III, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones, Gobierno Vasco, 1983.
- Institut Européen des Hautes Études Internationales, *L'Autonomie, les régions d'Europe en quête d'un statut: actes du colloque international de Saint-Vincent, (Vallée d'Aoste, Italie), 1-3 décembre 1980*, Nice, Presses d'Europe, 1981.
- Instituto Açoreano de Cultura, *Para uma autonomia dos Açores*, Angra do Heroísmo, 1979.
- Johansen, Triggvi, e Olafsson, Árni, eds., *The Faroe Islands*, Tórshavn, Faroese Government Office, 1989.
- Kamenka, Eugene, ed., *Community as a Social Ideal*, Seven Oaks, Kent, Edward Arnold, 1982.
- Keohane, Robert E., ed., *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986.
- Kliot, N. e Waterman, S., ed., *Pluralism and Political Geography*, New York, St. Martin's Press, 1983.
- Kolinsky, Martin, ed., *Divided Loyalties, British Regional Assertion and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1978.
- Krejci, J. e Velimsky, V., *Ethnic and Political Nations in Europe*, New York, St. Martin's Press, 1981.
- Kukawaka, Pierre e Tournon, Jean, *The Council of Europe and Regionalism - The Regional Dimension in the Work of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), 1975-1985*, Strasbourg, Studies and Texts Series, 1987.
- Lando, Mauro, e Magagnotti, Paolo, dirs., *Volto di una regione di confine. Storia, economia e cultura del Trentino-Alto Adige*, edição bilingue em italiano e alemão, Trento, Stampa/Druck Arti Grafiche Saturnia, 1987.
- Lerner, Ralph e Mahdi, Mushin, eds., *Medieval Political Philosophy*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1995.
- Luchaire, François e Luchaire, Yves, *Le droit de la décentralisation*, 2ª ed., Paris, PUF, 1989.
- McLennan, Gregor, Held, David e Hall, Stuart, eds., *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes, Philadelphia, Open University Press, 1984.

- Maheu, Louise e Sales, Arnaud, dirs., *La recomposition du politique*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1991.
- Maier, Charles, *Changing Boundaries of the Political. Essays on the Evolving Balance Between the State and Society, Public and Private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Mazzega, Danièle e Musitelli, Jean, *L'organisation régionale en Italie*, Paris, La Documentation Française, 1980.
- Mény, Yves, e Wright, Charles, eds., *Center-Periphery Relations in Western Europe*, London, George Allen & Unwin, 1985.
- Miami Theory Collective, ed., *Community at Loose Ends*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1991.
- Milligan, D. e Miller, W., eds., *Liberalism, Citizenship and Autonomy*, Aldershot, Avebury, 1992.
- Milton, Esman, *Ethnic Conflict in the Western World*, Itaca, Cornell University Press, 1977.
- Moderne, Franck, sous la direction de, *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, 1983.
- Monreal, Antoni, ed., *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991.
- Morgan, Roger, ed., *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute, 1986.
- Nederman, Cary J. e Forhan, Kate L., *Medieval Political Theory. A Reader. The Quest for the Body Politic, 1100-1400*, London, Routledge, 1993.
- Paelinck, J., ed., *Espace et localisation*, Paris, Economica, 1983.
- Pitarch, Ismael E., dir., *La Generalitat de Catalunya, vol. I, els governs: programes i crisis al parlament: la presidència de Francesc Macià. La presidència de Lluís Companys: parlament i govern durant la guerra*, Barcelona, Undarius, 1976.
- Ra'anan, Uri, ed., *Ethnic Ressurgence in Modern Democratic States: a Multidisciplinary Approach to Human Resources and Conflict*, Paris, Pergamon Press, 1980.
- Riedl, Franz e Veiter, Theodor, eds., *Fédéralisme, régionalisme et droit des groupes ethniques en Europe, hommage à Guy Héraud*, Wien, Braumuller, 1989.

- Rodriguez-Arana Muñoz, Xaime, coord., *Estudios sobre el estatuto galego*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, Escola Galega de Administración Pública, 1991.
- Rokkan, S. e Urwin, D., eds., *Economy, Territory, Identity*, Beverly Hills, SAGE Publications, 1983.
- , *The Politics of Territorial Identity*, Beverly Hills, SAGE Publications, 1982.
- Rokkan, Stein, et al., *Center Periphery Structures in Europe*, Frankfurt, Campus Verlag, 1987.
- Rousseau, Mark O. e Zariski, Raphael, *Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective*, New York, Praeger, 1987.
- Salustiano del Campo, Manuel Navarro e Felix Tezanos, José, coords., *La cuestión regional española*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.
- Santos, José António dos, ed., *Poder local, antologia*, Lisboa, Mosaico, 1987.
- Schiera, Pierangelo, dir., *1948-1988. L'autonomia trentina, origini ed evoluzione fra storia e diritti*, atti sessione storica, Trento, Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, 1988.
- Serrani, Donatelo, ed., *La via italiana alle regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1972.
- Sharpe, L. J. ed., *The Rise of Meso Government in Europe*, London, SAGE Publications, 1993.
- Sidjanski, Dusan, e Ricq, Charles, eds., *Les politiques régionales en Europe*, Lausanne, Éditions Régionales Européennes, 1985.
- Sinaceur, M. A., dir., *Aristote aujourd'hui*, Paris, Éditions Érès, 1988.
- Sobrequès, Jaume e Riera, Sebastià, *L'estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, vol. I. Introducció el procés polític de redacció i aprovació de l'estatut*, Barcelona, Edicions 62, 1982.
- Sörling, Eric, ed., *The Book of Åland*, Mariehamn, Ålands Landskapsstyrelse, 1990.
- Sosa Wagner, Francisco, et al., *Estudios sobre la constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo IV, Madrid, Civitas, 1991.

- Stankiewicz, W. J., ed., *In Defense of Sovereignty*, New York, Oxford University Press, 1969.
- Tivey, Leonardo, ed., *The Nation State, the Formation of Modern Politics*, New York, St. Martin's Press, 1981.
- Torchia, Luisa, dir., *Stato e regioni, la funzione di indirizzo e coordinamento*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1990.
- Tornos Mas, Joaquín, et al., *Informe sobre las autonomías*, Madrid, Civitas, 1988.
- Tremblay, Caetan et Maicas, Manuel Parès i, coords., *Autonomie et mondialisation - Le Québec et la Catalogne à l'heure du libre-échange et de la Communauté Européenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1990.
- Trujillo, Gumersindo, coord., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- Vergés, Oriol e Cruaños, Josep, *La Generalitat en la història de Catalunya*, Barcelona, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 1982.
- Wylie, Jonathan e Margolin, David, *The Ring of Dancers - Images of Faroese Culture*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1981.
- Zampetti, Pier Luigi, Bagolini, Luigi, Adigò, Archile e Papini, Roberto, *La participación en el mundo político*, Madrid, Unión Editorial, 1970.
- Zuelli, Fulvio, dir., *1948-1988. L'autonomia trentina, origini ed evoluzione fra storia e diritti*, atti sessione giuridica, Trento, Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, 1988.

Índice onomástico

Abraão — 353

Adigò, Archile — 284

Agnew, John — 25, 42, 263

Agostinho, Santo — 385, 387, 388, 395

Akzin, Benjamin — 310

Al-Sayyed, Radwan — 355, 357, 358

Albuquerque, Martim de — 66

Alcalá, Manuel — 427

Alcover, Antoni Maria — 173, 260

Althusius, Johannes — 11, 368-372, 374, 376, 466

Amaral, Carlos Eduardo Pacheco — 182, 418

Amaral, Diogo Freitas do — 24, 81

Amaral, Ilidio do — 228

Ambrosini, Gaspare — 230, 254, 305, 439

Amilton, Edith — 335

Anderson, Benedict — 48

Aquino, São Tomás (Doutor Angélico) — 11, 14, 15, 247, 338, 340, 384-386, 388-397, 399-414, 416, 466

Archard, David — 437

Aristarco — 324

Aristóteles (Estagirita) — 11, 13-15, 38, 80, 87, 88, 109, 110, 326, 330, 332-335, 337, 339-344, 346-350, 361, 388, 394, 400, 414-416, 466

Aristóteles (governante) — 321

Aubonnet, Jean — 330, 342

Aron, Raymond — 53

- Arzalier, Francis — 283
- Auroux, Sylvain — 26, 71, 80
- Azcárate, Gumersindu — 230, 236-238, 295
- Azpiazu, Joaquin, 417, 419, 421
- Bagolini, Luigi — 284
- Bardusco, Aldo — 275
- Barile, Paolo — 305
- Barker, Ernst — 61, 131
- Barnes, Javier — 435
- Barros, James — 442
- Bartolus — 380
- Bassand, Michel — 251, 252, 264
- Bassetti, Piero — 260, 276, 277, 465
- Beetham, David — 38, 160
- Belarmino (Cardeal) — 466
- Bendix, Reinhard — 32
- Beneyto Perez, Juan — 425, 442
- Benn, S. I. — 61, 437, 447
- Berna, Ángel — 100, 421
- Bernardo Ares, José Manuel — 37
- Bickerman, Elias — 323-325
- Birbaum, P. — 80
- Blache, Vidal — 230
- Black, Henry Campbell — 41
- Blanco Ande, Joaquin — 258
- Block, Maurice — 186
- Bluntshli, J. K. — 24, 38
- Bobbio, Norberto — 28, 41, 108, 109, 112, 113, 192
- Bodin, Jean — 37, 46, 52, 54-57, 59, 66, 68, 79, 82, 94, 292, 300

- Bonora, Paola — 276-278, 283, 309
 Bourjol, Maurice — 226, 267, 296, 303
 Bourke, Vernon J. — 390
 Braga, Luis de Almeida — 239
 Brague, Rémi — 334, 343
 Branch, Melville — 233, 234, 253
 Breton, Raymond — 250, 265, 267
 Brustein, William — 255, 267, 273
 Bryce (Lord) — 44
 Buda — 352
 Burdeau, Georges — 30, 43, 47, 126, 127
 Burgos, Javier — 383, 424
 Burham, James — 72
 Burns, J. H. — 368, 372
 Burrows, Bernard — 210, 219

 Cabell, Joseph — 193, 194
 Cabral, R. — 324
 Caetano, Marcello — 24, 30, 40, 81
 Cahill, Ernst — 418, 424
 Cairns, Huntington — 335
 Callasso, Francesco — 67, 308, 324, 378, 379,
 Calonge Velázquez, Antonio — 305
 Cameron, David — 6, 162, 171, 250
 Camilleri, Joseph — 34, 120, 127-129, 446
 Canning, Joseph — 380, 381
 Carrozza, P. — 449
 Cartwright, John — 193
 Castro Ruano, José Luis — 216, 222
 Cassese, Sabino — 295, 305, 445

- Cavour — 229
 Cazal, Fred — 36
 Chantraine, P. 325
 Charles-Brun — 229, 231, 232, 274
 Chiffelle, Frederic — 252
 Chiti-Batelli, Andrea — 213, 214, 223, 227
 Christman, John — 307, 314, 437
 Chueca, Ángel — 394, 396
 Claval, Paul — 230, 283
 Clergerie, Jean-Louis — 11
 Cline, Ray — 53
 Cobban, Alfred — 274
 Cohen, Hymen Ezra — 130, 131
 Cohen, Stephen — 159
 Confúcio — 233, 352
 Connolly, William — 307
 Connor, Walker — 106
 Constant, Benjamin — 186, 187
 Corominas, J. — 324
 Crisafulli, Vezio — 451
 Cristo, Jesus — 352, 353, 383
 Crozier, Michel — 148, 162
 Crump, G. C. — 32
 Culbert, T. Patrick — 312
 Cuocolo, Fausto — 306, 443, 451

 D'Amato, Giuliano — 257
 Dante Alighieri — 225
 D'Arcy, François — 305
 Dario — 311

- Dauphiné, André — 253
 David (Rei) — 353
 Davis, Michael — 337
 Del Alcazar, Baena — 305
 Derathé, Robert — 95
 Despotopoulos, Constantin — 339, 344
 Dickinson, Robert — 231, 237, 242, 261, 262
 Dinstein, Yoram — 359
 Donati, Pierpaolo — 167
 D'Orgeval, Bernard — 545, 57, 300
 Dougherty, James E. — 52, 53, 74
 Du Bois, Pierre — 225
 Durán y Ventosa, Lluís — 235, 236, 240, 261, 271, 273, 274, 290, 295
 Dworkin, Gerald — 306
 Dyson, Kenneth — 21, 22, 62, 69, 78, 80, 100, 158, 162
- Easton, David — 59
 Eisenstein, Zillah — 148
 Elazar, Daniel — 467
 Enes, José — 21, 28
 Engels — 28
 Esman, Milton — 106
 Everson, Stephen — 332, 339, 343, 345, 348
- Falk, Jim — 34, 120, 127-129, 446
 Farini — 183, 184, 229
 Feinberg, Joel — 341
 Falcón y Tella, Ramón — 433
 Ferguson, Yale — 22, 30, 38, 62, 72, 105, 159
 Fernandes, António Teixeira — 9, 28, 162, 168, 298

- Ferrando Badia, Juan — 211, 254, 305, 442
 Ferrari, Ada — 172, 182, 271, 276, 283, 285, 308
 Ferreira, Amâncio — 257, 285, 290, 304
 Figgis, John Neville — 36, 68
 Filipe V de Bourbon — 454
 Flogaitis, Spyridon — 202, 205, 293, 294, 295, 300, 303, 304
 Fontes, J. Ferreira — 384
 Forhan, Kate — 363
 Foster, Charles — 6, 211, 214
 Fouéré, Yann — 208, 209, 221
 Frederico o Grande — 47
 French, Peter — 436
 Frenkel, Max — 465
 Freund, Julien — 26
 Friedrich, Carl — 368
 Frigerio, Fabrizio — 210, 283
 Fromm, Eric — 108
 Frye, Richard — 310, 311
- Galán Y Gutiérrez, Eustaquio — 400, 401
 García de Enterría, Eduardo — 21, 296, 451, 459
 García Pelayo, Manuel — 298
 Gardet, Louis — 356, 358
 Gelpi — 148
 Giannini, Massimo Severo. — 305-307, 324, 439
 Gierke, Otto von — 32, 34, 71, 72, 363, 365, 366, 368, 369, 376, 378, 413
 Gil de Sagredo, J. — 424
 Gilson, Étienne — 401, 410, 411, 413
 Giner, Francisco — 447
 Gingrich, Newt — 148

- Giovenco, Luigi — 182
- Gilder, George — 148
- Glitz, Gustave — 318, 321, 322
- González, Carlos Ignacio — 247, 385
- González Casanova, Juan Antonio — 167, 248, 446, 448
- González Encinar, José Juan — 21, 79, 446, 449
- González-Berenguer Urrutia, José Luis — 454, 455
- Gottman, Jean — 43, 107, 263
- Goyard-Fabre, S. — 26, 71
- Gras, Christian — 212, 216, 217, 283
- Gras, Solange — 212, 216, 217, 283
- Gravier, Jean-François — 172, 230, 235
- Green, Leslie — 25, 80, 81, 103
- Green, Thomas Hill — 99, 191, 192, 194
- Grosjaques, Pierre — 214, 215
- Gross, Leo — 44, 76
- Guedes, Armando Marques — 307, 443
- Gumplowicz, Luis — 295, 301
- Guthrie, William — 333
- Gutmann, Amy — 148
-
- Habermas, Jürgen — 6, 9, 148, 462
- Hakim, Khalifa Abdul — 356, 357
- Hall, Stuart — 24, 25, 33, 38, 59, 60, 62, 69, 100, 101, 126, 160
- Hammond, Norman — 311-313
- Hannum, Hurst — 359, 430, 437, 438, 440
- Harding, Russel — 307
- Harris, Ransom — 115, 116
- Hayek, Friedrich von — 90, 180
- Hebbert, Michael — 224, 252, 259

Held, David — 22, 25, 38, 59, 60, 62, 70, 77, 126, 146, 148, 150, 160

Héraud, Guy — 208, 211, 213, 220

Herichon, Emmanuel — 292, 297, 303

Hernández Lafuente, Adolfo — 182, 257

Herz, John — 35, 43, 47-49, 119

Higuchi, Yoichi — 303, 304

Hinsley, Francis Harry — 47, 65, 68-70

Hipócrates — 315

Hobbes, Thomas — 9, 12, 14, 51-53, 79, 82-86, 93, 94, 183, 372, 375

Hoffman, John — 21, 64, 69, 70, 80

Hudson, Michael — 359, 360

Hueglin, Thomas — 214, 234, 447

Huntington, Samuel — 7, 147, 148, 162

Ibañez Langlois, José Miguel — 62, 422

Immordino, Maria — 443

Ionescu, Andrea — 7, 161

Jacob — 46

Jacob, E. F. — 32, 34, 36

Jacquillat, Bertrand — 159

Jalbert, Lizette — 202

Janson, Christer — 442

Jefferson, Thomas — 193

Jellinek, Georg — 81, 448

João XXI (Papa) — 426, 429

Jordan, Bill — 61, 62, 100

Josué — 46

Kamenka, Eugene — 447

- Kant, Immanuel — 225
 Kautilia — 52
 Kehoane, Robert E. — 53, 148
 Kelsen, Hans — 257, 449, 467
 Kercheval, Samuel — 193
 King, Desmond — 147
 King, Roger — 33, 59
 Kissinger, Henry — 74
 Knight, David — 106, 262
 Kolinski, Martin — 161, 446
 Krader, Lawrence — 27
- Lafont, Robert — 211
 Lakoff, Sanford — 324
 La Pergola, Antonio — 254, 295, 300, 439
 La Pira, Giorgio — 420, 424
 Larumbe Biurrun, Pedro Maria — 201, 230, 239
 Las Casas, (Frei) Bartolomeu de — 466
 Lasagabaster Herrarte, Iñaki — 300
 Laski, Harold — 20, 30, 60, 61, 65, 82, 98
 Lavelleye — 186
 Leão XIII (Papa) — 384, 385, 416, 421, 427
 Leite, José Reis — 182, 185
 Lenine, Vladimir Ilyich — 227
 Lerner, Ralph — 338, 340
 Lieber, Robert J. — 51, 53
 Liet-Veaux, Georges — 276, 465
 Lillich, Richard — 359
 Lincoln, Abraham — 113
 Livio, Tito — 46, 52

- Llorens, Eduardo — 442, 447
 Llovera, José Maria — 392, 393
 Lloyd, Howell B. — 372
 Locke, John — 9, 12, 178, 180, 446
 Long, Norton — 236
 López Calera, Nicolás Maria — 283
 López Rodó, Laureano — 444, 445
 Lourenço, Eduardo — 235
 Lovejoy, Arthur — 38
 Luchaire, François — 205, 292
 Luchaire, Yves — 205, 292
 Luís XIV — 21, 230

 MacFarquhar, R. — 210, 219
 Mackenzie, W. J. M. — 260, 275, 305
 Mackenzie-Stuart, Lord — 434
 MacIver, Robert — 21, 102, 241
 MacPherson, Crawford Brough — 14, 86, 87
 Mahdi, Muhsin — 338, 340
 Maheu, Louise — 202
 Maltez, José Adelino — 5, 26, 28, 99, 126, 161
 Mañé y Flaquer, (D.) Juan — 245
 Mann, Michael — 105
 Mansback, Richard — 22, 30, 38, 62, 72, 105, 159
 Maomé — 352-354, 357; 359
 Maquiavel, Nicolau — 9, 52, 109, 110
 Marc, Alexandre — 218, 222, 223
 Mariana, Juan de — 466
 Mariño Gomez — 368
 Maritain, Jacques — 68, 411

- Markusen, Ann — 257
- Marshall, George — 145
- Marshall, T. H. — 113, 446
- Martin Mateo, Ramón — 300
- Martines Temistocle — 439, 444, 451
- Martini y Vanackere — 284
- Marx, Karl — 28
- Mason, Andrew — 437
- Massart-Pierard, Françoise — 264
- May, John D. — 114
- Mazères, Jean-Arnaud — 201, 215, 229, 258, 275, 296, 301
- Mazzini — 229, 230
- Meadwell, Hudson — 259
- Meale, Guido — 53, 54, 229, 230, 275, 301
- Meilán Gil, José Luis — 308
- Mencius — 52
- Mény, Yves — 171, 172, 248, 283
- Mesnard, Pierre — 368, 369, 373
- Meyers, Diana — 437
- McLennan, Gregor — 25, 38, 59, 62, 126, 160
- Miller, W. — 324, 437
- Milligan, D. — 324, 437
- Millon-Delsol, Chantal — 346, 348, 350, 397, 399, 407, 419, 426, 427
- Minghetti — 184, 229
- Miranda, Jorge — 26, 64, 298, 451
- Modeen, Tore — 303
- Moderne, Franck — 305
- Moisés — 352, 353
- Moncada, Luis Cabral de — 24, 162-166, 343, 383, 397, 399, 402, 406, 416
- Montesquieu — 446

- Morais, Carlos Blanco de — 230, 254, 298, 307
Morán Calera, María Teresa — 383
Moreau, Jacques — 173, 297
Moreira, Adriano — 25, 26
Morgan, Roger — 171, 465
Morgenthau, Hans — 50, 53
Mosca, Caetano — 109, 110
Mossé, Claude — 328
Mulgan, R. G. — 342, 346
Mumford, (Sir) Lewis — 262
Muñoz Machado, Santiago — 306
Murphy, Edward F. — 411
Mussolini — 283
- Nabais, José Casalta — 307
Nederman, Cary — 363
Newman, Stephen — 148
Nguyen, Victor — 219, 223
Nigoul, Claude — 213, 257
Nisard, M. — 46
Nottebohm — 134, 135
Nozick, Robert — 90, 180
- Occhiocupo, Nicola — 464
Olivares (Conde-Duque de) — 454
Omar (Califa) — 357
O'Neil, Onara — 324
Ortega y Gasset, José — 457, 458
Ostwald, Martin — 314, 320, 322, 323, 325
Otto y Pardo, Ignacio — 298

- Pacífico (D.) — 183
- Paelinck, J. H. P. — 230
- Painter, Sidney — 35-37
- Paladin, Livio — 277
- Palazzoli, Claude — 443
- Pallieri, Giorgio Balladore — 31, 255
- Papini, Roberto — 284
- Pascual Juan — 324
- Passerin d'Entrèves, Alessandro — 45, 61, 71
- Paulo (São) — 336, 408
- Paulo VI (Papa) — 427
- Pereira, Maria Helena da Rocha — 327
- Pellegrini, P. 264
- Péricles — 113
- Peters, R. S. — 61
- Petrella Ricardo — 6, 213, 267
- Petschen Verdaguer, Santiago — 214, 253, 259, 266, 271, 273, 275, 278, 435
- Pfaltzgraff Jr., Robert — 52, 53, 74
- Pico della Mirandola, Giovanni — 398
- Pio XI (Papa) — 384, 423
- Pio XII (Papa) — 422
- Pires, Francisco Lucas — 443
- Pizzorusso Alessandro — 449
- Platão — 335, 350
- Poggi, Gianfranco — 25, 31-33, 35, 61, 64, 78, 91, 98, 101, 161, 168
- Pontier, Jean-Marie — 229, 273
- Prélot, Marcel — 39, 280, 299, 300, 399
- Proudhon, Pierre-Joseph — 225
- Pugliatti, Salvatore — 450

- Pujol, Jordi — 454
- Quadros, Fausto — 11, 75, 434
- Raleigh (Sir) — 69
- Ramirez, Santiago — 384, 385
- Raphael, David, D. — 72, 77, 88, 89
- Rawls, John — 90
- Raz, Joseph — 436
- Reale, Miguel — 20, 27, 28, 37, 65, 66, 71, 126, 127, 464
- Reeves, Emery — 209
- Reuter, Paul — 75
- Richelieu (Cardeal) — 230
- Ricq, Charles — 266, 275, 276
- Riedl, Franz Hieronymus — 213, 224
- Rivaud, Albert — 344
- Rivero, Jean — 205
- Robin, Léon — 348
- Robles, Laureano — 394, 396
- Rocha, Acilio Estanqueiro — 61
- Roiz, Miguel — 265, 267, 268
- Rokkan, Stein — 250
- Romani, Santi — 299
- Romilly, Jacqueline de — 321, 327
- Rommen, Heinrich — 247, 417, 419, 421, 422, 424
- Rosaldo — 148
- Rose, Richard — 294
- Rosenau, James — 111
- Rougemont, Denis — 6, 207, 210, 265, 275
- Rousseau, Jean-Jacques. 9, 12, 58, 59, 78, 79, 94, 95, 107, 116, 183, 375, 447

Rousseau, Mark O. — 79, 289, 290, 301
 Rubiales Torrejón, Amparo — 182, 201, 234, 305, 454
 Ruffilli, Roberto — 283, 446
 Ruiloba Santana, Eloy — 464
 Russell, Josiah Cox — 264, 267

Sabine, George — 399, 405
 Salemi — 173
 Sales, Arnaud — 202
 Sallez, Alain — 230
 Salomão (Rei) — 400
 Salvi, Sergio — 211
 Sánchez Agesta, Luis — 419, 421, 426, 428, 429
 Sanduli, Aldo — 451
 Schiera, Pierangelo — 443
 Schmitt, Carl — 20, 54, 70, 71, 87, 95, 96, 270
 Schwarzenberger, Georg — 93
 Scruton, Roger — 148
 Serrani, Donatello — 182, 257
 Sharpe, L. J. — 167, 202, 212, 229
 Serrano Villafaña — 247
 Sertillanges, A. D. — 406, 413
 Shepard, Vincent F. — 412
 Siddiqui, A. H. — 354, 356
 Sidjanski, Dusan — 7, 210, 224-227
 Silva, Lúcio Craveiro da — 419, 431
 Sófocles — 314, 326, 327
 Solmi — 67
 Solozábal Echavarría, Juan José — 77, 309
 Smith, Gordon — 161, 167, 171, 172, 297, 446

Spykman, Nicholas — 52, 53
 Stankiewicz, W. J. — 68, 93
 Strayer, Joseph — 31, 36, 293
 Sturzo, Luigi — 244, 276, 443
 Suarez, Francisco — 466

Taminiaux, Jacques — 9
 Taparelli, Luigi — 418, 420
 Tassi, Aldo — 467
 Taylor, G. R. — 35
 Theimer, Walter — 349
 Thurrow, Lester — 148
 Titus, C. H. — 22
 Tivey, Leonard — 64
 Tocqueville, Alexis de — 57-59, 182, 186, 189, 191
 Tomás, (Frei) João de São — 466
 Torras i Bages, Dom — 236
 Touret, Bernard — 258, 448
 Treves, Giuseppino — 305
 Trujillo, Gumersindo — 211, 254
 Truyol y Serra, Antonio — 368, 372
 Tucídides — 52, 113, 209, 210
 Tullius — 46

Ubaldis, Baldus de — 380, 381
 Uehling Jr., Theodor — 436
 Ulpiano — 65, 350

Vackernagel — 325
 Valerius, Marcus — 46

Vallet de Goytisolo, Juan — 236, 384, 419, 424, 432, 433

Vallina Velarde, Juan Luis — 295

Vandamme, Jacques — 6, 171, 274

Vásquez de Mella, Juan — 211, 240, 242, 305

Vásquez de Prada, Valentin — 454

Veiter, Theodor — 213, 224

Veloze, Francisco — 233, 239, 244

Verdú, Pablo Lucas — 236, 271, 292, 420

Vincent, Andrew — 28, 33, 62, 63, 81, 100

Virga, Pietro — 254, 271, 305, 439

Vitória, Francisco de — 466

Volpe, Giuseppe — 184, 203, 256, 295, 300-302

Voyenne, Bernard — 222

Walton, Tony — 126

Watanuki, Joji — 148, 162

Watson, Michael — 215

Weiss, Paul — 62

Wettstein Howard — 436

Will, Edouard — 311, 315, 330

Wilson Jr., Thomas — 121

Woodcock, George — 230, 277, 424

Zampetti, Pier Luigi — 284

Zannoto, André — 443

Zanobini, Guido — 304

Zariski, Raphael — 79, 289, 290, 301

Zuelli, Fulvio — 443

Zuleta Puceiro, Enrique — 432

Índice geral

Introdução	4
-------------------------	----------

Capítulo I

O Estado: surgimento, enquadramento e natureza

1 — Introdução	20
2 — Conceito historicamente situado e delimitado	24
3 — A organização política medieval	30
4 — A matriz do Estado	40
4.1 — O Estado como força e poder. As escolas realista e neo-realista	50
4.2 — Estado e governo. Centralização política e descentralização administrativa	57
4.3 — Soberania e Estado soberano	64
4.4 — Soberania: independência e igualdade externas	73
4.5 — Soberania: supremacia e poder absoluto internos	76
5 — Estado e sociedade: a crise do Estado	92
5.1 — Da soberania de poder à soberania de serviço	97
5.2 — A inadequação interna da fórmula estatal	105
5.3 — A erosão externa do Estado	119
5.4 — Poliarquia e partilha do poder	125
5.5 — Soberania e cidadania	133
6 — Conclusões	141

Capítulo II

Regionalização, regionalismo e o sistema estatal de organização política

1 — Introdução	155
2 — O regionalismo	170
3 — Regionalismo funcional e descentralização. As regiões dos Estados	176
3.1 — Regionalização. A matriz liberal	185
3.2 — A regionalização para a centralização	199
4 — O regionalismo federalista. As regiões contra os Estados	207
4.1 — As regiões para a destruição do Estado	207
4.2 — As regiões para a construção das super-federações	219
5 — O regionalismo político. As regiões para a reforma do Estado	228
5.1 — Regionalismo e soberania social	239
5.2 — A ideologia regionalista	245
5.3 — O regionalismo para a construção do Estado	256
5.4 — Regionalismo e identidade regional	261
5.5 — O regionalismo: exigência de autonomia	273
6 — Conclusões	280

Capítulo III

Autonomia, subsidiariedade e Estado regional ou das autonomias

1 — Introdução	289
2 — Autonomia: origens	309
3 — Autonomia: o paradigma aristotélico	332
4 — Autonomia: consolidação e desenvolvimento	
4.1 — No mundo islâmico	352
4.1 — No Ocidente cristão	361
5 — Autonomia e subsidiariedade	383
5.1 — A matriz tomista	385
5.2 — Autonomia, subsidiariedade e filosofia política católica	417
6 — Autonomia: tendências actuais	436
7 — Conclusões	453

Conclusão	460
------------------------	------------

Bibliografia	469
---------------------------	------------

Índice onomástico	553
--------------------------------	------------

Índice geral	571
---------------------------	------------