

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 3 | edição nº 3 | 2014

*"Luigi Einaudi, Federalista"*

Norberto Bobbio

 Igepri  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 unesp  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

“LUIGI EINAUDI, FEDERALISTA”<sup>1</sup>

Norberto Bobbio

**Resumo:** O texto analisa o pensamento de Luigi Einaudi sobre o tema do federalismo europeu, tanto do ponto de vista dos diversos escritos einaudianos sobre o assunto quanto do ponto de vista da tradição do pensamento federalista europeu.

**Palavras-chave:** Luigi Einaudi, federalismo, paz

“LUIGI EINAUDI, FEDERALIST”

**Abstract:** This paper analyzes the thought of Luigi Einaudi on the subject of European federalism, both from the point of view of various einaudianos written on the subject and from the point of view of the tradition of European federalist thought.

**Keywords:** Luigi Einaudi, federalism, peace

---

<sup>1</sup> Conferência de abertura do congresso “Alle origini dell’eupeismo in Piemonte” [Às origens do europeísmo no Piemonte], promovido pela Fundação Luigi Einaudi, Turim, 28-29 de novembro de 1991. O texto foi publicado originalmente em *Nuova Antologia*, n. 2188, Florença, Le Monnier, out/dez 1993, pp. 260-274. Tradução Erica Salatini e Gesualdo Maffia. Agradecemos ao Instituto Norberto Bobbio pela gentileza da cessão dos direitos de tradução e publicação deste texto.

O pensamento federalista de Luigi Einaudi foi exposto e comentado muitas vezes<sup>2</sup>. Não existe história do federalismo europeu que não reconheça Einaudi como uma autoridade, como um dos mais iluminados e férreos combatentes doutrinários, defensor da ideia federalista aplicada à Europa e, portanto, um dos pais do Movimento federalista europeu.

Na sua longa vida de estudioso e de observador político, Einaudi escreveu sobre o problema da federação europeia duas vezes principalmente: no final da primeira guerra mundial e no final da segunda; vale dizer, nos dois momentos em que a crise da velha ordem dos Estados europeus exigia o superamento da política secular de equilíbrio das potências, que foi a causa principal das grandes guerras europeias.

Todavia, não se pode deixar de lado, mesmo que com uma breve referência, um dos primeiríssimos artigos do jovem estudioso, *Un sacerdote della stampa e degli Stati Uniti d'Europa* [Um sacerdote da imprensa e dos Estados Unidos da Europa] que, escrito aos 23 anos, pode figurar quase como um sinal do destino<sup>3</sup>. O “sacerdote da imprensa” é o jornalista americano W. T. Stead, diretor da “Review of Reviews”, nascido em 1849, morto no naufrágio do Titanic (1912); fundador de um semanário “War against War”, que se tornou famoso pela batalha contra o comércio de brancas, contra a corrupção dos menores e contra a guerra; autor de um livro conhecido, *The United States of Europe*, publicado em 1899. O jovem Einaudi, cujo artigo apareceu em “La Stampa” em 20 de agosto de 1897, referia-se a um artigo de Stead publicado por uma revista dois anos antes que saísse o livro. Stead via o início dos futuros Estados Unidos da Europa na coalizão das seis grandes potências europeias (Alemanha, Rússia, Áustria, Itália, França, Inglaterra), sobretudo em função antiturca. Note-se, de passagem, que a união europeia sempre apresentou duas faces, uma voltada para o interior e outra para o exterior, representando duas exigências diversas, mesmo que frequentemente ligadas: a paz perpétua entre as nações laceradas por guerras seculares e a defesa contra o inimigo comum. O jovem resenhador acolhe favoravelmente o prognóstico observando que “as grandes e duradouras

---

<sup>2</sup> Limite-me a recordar a monografia de U. Morelli, *Contro Il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'Unità europea*. Milão: Franco Angeli, 1990. A monografia de C. Cressati, *L'Europa necessaria. Il federalismo di Luigi Einaudi*. Turim: Giappichelli, 1993, apareceu depois que este meu artigo fosse escrito. Não pude utilizá-la para este texto.

<sup>3</sup> Veja-se agora com o título *Una biografia avanti lettera degli Stati Uniti europei*, in: *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. III delle *Opere di Luigi Einaudi*. Turim: Einaudi, 1959, pp. 37-39. Foi reimpresso várias vezes. Na *Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi*, org. L. Firpo, Fundação Luigi Einaudi, 1971, que inclui milhares de títulos, o breve artigo sobre o jornalista inglês é o n. 48.

criações históricas acontecem, não de acordo com os planos preestabelecidos por pensadores, e sim pelo atrito fecundo das forças opostas”<sup>4</sup>. Deve-se notar que esta ideia de “atrito”, da qual desprende a faísca da inovação, é uma ideia inspiradora e condutora de todo o pensamento einaudiano: uma ideia, acrescento, tipicamente cattaneana<sup>5</sup>, isto é, que deriva de um autor que pronunciou, pela primeira vez, a fórmula “Estados Unidos da Europa”, em uma situação memorável. O jovem escritor concluía assim: “O nascimento da federação europeia não será menos glorioso só porque nasceu do temor e da desconfiança recíproca em vez de ter nascido do amor fraterno e dos ideais humanitários”<sup>6</sup>.

O primeiro grupo de escritos, publicados após a primeira guerra, foram incluídos no volume da Editora Laterza, de 1920, com o título *Lettere politiche di Junius* [Cartas políticas de Junius], coletânea de 14 cartas enviadas por Einaudi a Luigi Albertini, diretor do “Corriere della Sera”, entre 3 de julho de 1917 e 17 de outubro de 1919. As mais relevantes para o nosso tema são: *La società delle Nazioni è un ideale possibile?* [A Sociedade das Nações é um ideal possível?] (5 de janeiro de 1918); *La Dea Potenza e la Dea Giustizia* [A Deusa Potência e a Deusa Justiça], a propósito da proposta de unificação da Áustria com a Alemanha, (10 de julho de 1919); *Perché gli Americani combattono in Europa* [Porque os Americanos combatem na Europa], (29 de agosto de 1918); *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni* [O dogma da soberania e a ideia da Sociedade das Nações] (28 de dezembro de 1918)<sup>7</sup>. Além desta coletânea, deve-se ter presente *La guerra tra i due ideali continua* [A guerra entre os dois ideais continua] (23 de junho de 1920), publicada no quinto volume das *Cronache* [Crônicas].

As reflexões de Einaudi são provocadas pelo projeto, elaborado nos Estados Unidos por iniciativa do presidente Wilson, já durante o curso da guerra, de uma sociedade ou Liga das Nações. Esta deveria impedir, no futuro, as guerras europeias que, por séculos, ensanguentaram o Velho Continente. A última destas guerras causou massacres que, nas precedentes, não eram, nem de longe, previsíveis. Em relação à destruição de vidas e de coisas, a primeira guerra mundial foi um verdadeiro salto qualitativo, sobre o qual existe

---

<sup>4</sup> Art. cit., p. 39.

<sup>5</sup> Carlo Cattaneo (1803-1869), político e patriota italiano, estudioso e defensor do federalismo. Nota do tradutor.

<sup>6</sup> Art. cit., p. 39.

<sup>7</sup> Agora publicadas in: *Cronache*, cit., vol. V (1919-1920), pp. 941-979. Publicadas com algum acréscimo com o título *La guerra e l'unità europea*, org de M. Albertini. Florença: Le Monnier, 1984.

uma imensa literatura, filosófica, histórica, memorialística, romanesca, poética: uma literatura cujo tema fundamental é como agir para que a paz não seja uma trégua entre duas guerras, mas uma paz estável que não tenha mais a guerra como alternativa (inútil dizer que os mesmos discursos repetir-se-ão com um pouco mais de paixão ao final da segunda guerra mundial e continuamos a repetir-lhes ainda hoje que a terceira guerra foi evitada, mas deixou um rastro de guerras locais implacáveis em várias partes do mundo).

Já em maio de 1916, Wilson havia feito um discurso intitulado *League to enforce peace*, no qual se preanunciava “uma associação universal das Nações, criada com o objetivo de manter a segurança dos mares inviolável [...] e de prevenir qualquer guerra”. Seguiram-se outros, entre eles, aquele mais famoso sobre os catorze pontos, pronunciado em 8 de janeiro de 1918. O último destes pontos foi formulado assim: “Uma sociedade geral das Nações deverá ser formada sob acordos específicos para proporcionar garantias mútuas de independência política e integridade territorial para os Estados, sejam eles grandes ou pequenos”. Projetos de uma futura associação de nações foram redigidos ao mesmo tempo em outros lugares: na França, na Inglaterra e, sob direção do nosso maior internacionalista, Dionisio Anziolotti (que será o futuro presidente da Corte de Justiça de Aia), também na Itália.

Quanto ao presidente Wilson, Einaudi não perdeu a oportunidade de elogiá-lo e de expressar-lhe sua fervorosa admiração. Em um artigo violentamente antigiolittiano, de 3 de julho de 1917, escreve: “Ignoro o que a história dirá do ato de Wilson [as primeiras tropas americanas haviam desembarcado na Europa em junho]; mas imagino que dificilmente poderá negar que as mensagens do presidente americano descendem diretamente dos grandes documentos da história norte americana: Washington, Jefferson, Lincoln, não poderiam agir de forma diversa [...]. Esses são documentos do espírito de sacrifício de um povo que sempre lutou para alcançar objetivos ideais”<sup>8</sup>. Em julho de 1918, quando a guerra já está próxima do fim: “Wilson tem o raríssimo dom de ver a fundo os grandiosos problemas que são colocados pela guerra. Os estadistas europeus, aos poucos, acabam sendo atraídos pela simplicidade e pela força que se desprende de suas palavras”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> *Cronache*, cit., vol. V, pp. 447-448. Este artigo faz parte de um grupo de letras intituladas *Lettere di un piemontese*, endereçadas ao “Corriere della Sera”, e intitulado *I verdeti della “grande Vergine”*. Veja também *Il programma per la pace di Wilson e la revisione dei nostri programmi doganali*, 10 de março de 1938, in *Cronache*, cit., vol. IV (1914-1918). Turim: Einaudi, 1961, pp. 632-636.

<sup>9</sup> *I nuovi principii politici dell’Intesa e i futuri rapporti economici internazionali*, in *Cronache*, cit., vol. IV, p. 721.

Os níveis de entusiasmo que o presidente Wilson suscitou também são conhecidos na Itália. Mas não quero esquecer que o grande amigo de Einaudi e seu colega na Universidade de Turim, Francesco Ruffini, dedicou ao estadista americano, naqueles anos, um livro apologético. Wilson é comparado, “pela sua inspiração quase hierática” e “pelo *pathos* humanístico” ao nosso Mazzini. A admiração pelo presidente se insere no elogio incondicional da Constituição americana, que Ruffini demonstra conhecer muito bem<sup>10</sup>.

A razão principal desta admiração depende, para Einaudi, de o presidente americano, o “professor desprezado pelos nossos míopes politiquinhos”, ser, na verdade, um “vidente” que tomou uma decisão contrária ao tradicional isolacionismo dos Estados Unidos, por ter entendido que, de agora em diante, nenhum povo será livre no sentido de ter uma liberdade absoluta. Todos os povos agora são interdependentes: “A liberdade absoluta é uma terrível criadora de guerras”. E assim comenta: “À ideia de liberdade do povo eleito, ele [Wilson] e nós opomos a ideia da liberdade que é vínculo [...]. Queremos ser livres, mas queremos que os outros sejam livres também, e por isso reconhecemos que é sorte comum dos homens ser servos uns dos outros”<sup>11</sup>. Se a liberdade é vínculo, surge logo a pergunta: qual vínculo? Era suficiente o vínculo posto nos vários projetos de uma Liga das Nações, que deixavam intacta a soberania absoluta dos Estados?

Na primeira carta citada acima, que é de 18 de janeiro de 1918, quando a guerra ainda está em curso, Einaudi já tem uma ideia clara que os defensores de uma Sociedade das Nações pensavam em uma aliança perpétua ou confederação de Estados, em que os Estados aliados ou confederados continuariam a ser completamente soberanos e reciprocamente independentes. Não pensam, não ousam pensar, em um super-Estado. Einaudi, ao contrário, conhece bem a distinção entre uma confederação de Estados, dos quais existiram tantos exemplos na história, e a nova forma de Estado de Estados, o Estado federal, que nascera, pela primeira vez, nas costeiras do Atlântico, entre as treze colônias emancipadas do Estado que as tinha criado e que foi conscientemente elaborado na troca de cartas entre os três autores do *Federalist*.

O argumento que Einaudi usa para justificar a própria desconfiança em relação à confederação é uma prova histórica. As confederações do passado, nascidas com três objetivos principais – manter a concórdia entre os Estados associados; defendê-los contra

<sup>10</sup> F. Ruffini, *Il presidente Wilson*. Milão: Fratelli Treves, 1919. Falo sobre isso em *L’ombra di Francesco Ruffini*, in “Nuova Antologia”, n. 2157, jan/mar 1986, p. 46.

<sup>11</sup> *Perché gli americani combattono in Europa*, in *Cronache*, cit., vol. V, p. 962.

as agressões de outros Estados; perseguir metas de civilização – não tiveram um bom êxito em geral. Cita como exemplos a decadência das Províncias Unidas no século XVIII e o sonho irreal do Sacro Império romano, “tentativa estéril de constituir, sob a égide de um único imperador, uma verdadeira sociedade das nações”, a Santa Aliança, e voltando a 2000 anos atrás, a Liga das Cidades gregas<sup>12</sup>. A razão principal da fraqueza das ligas ou confederações depende do fato de que o poder que lhes é atribuído não é o poder do Estado, que consiste essencialmente na capacidade de impor impostos e no monopólio da força (destes dois poderes, o primeiro necessita, para ser exercido com sucesso, do segundo). Os Estados Unidos da América são o primeiro exemplo da passagem, que Einaudi deseja também para os Estados europeus, de uma sociedade de Estados para um Estado de Estados.

O tema das ligas ou confederações de Estados era bem conhecido no direito público europeu, enquanto que o modelo do Estado federal era desconhecido, ao menos até a constituição dos Estados Unidos. Em *De jure naturae et gentium* [O Direito Natural e dos Povos], Pufendorf dedicou uma análise precisa às formações complexas de Estado que chamara “systemata civitatum” [sistemas de estados] (emprestando o termo “systema” do seu maior mestre, Thomas Hobbes), expressão que o tradutor francês, Jean Barbeyrac, traduzira de forma muito mais simples e clara com “états composés” [estados compostos]. O que caracteriza o “systemata civitatum” é o fato de estar unido entre eles por um “vinculum peculiare” [vínculo peculiar] que os faz parecer um “unum corpus” [corpo único], porém, as “civitates” [estados] conservam, cada uma, o “summum imperium” [sumo poder]. Uma espécie destes Estados compostos eram aqueles “sistemas” cujas partes estavam unidas entre elas por um “foedus perpetuum” [pacto perpétuo], com objetivo essencialmente defensivo. A diferença essencial em relação aos verdadeiros Estados era que a assembleia geral dos confederados podia decidir apenas com unanimidade. Barbeyrac traduzia com uma linguagem mais familiar: “Confédération perpetuelle” [confederação perpétua]. Enquanto Pufendorf normalmente apresentava o exemplo da liga aqueia, Barbeyrac acrescentava em uma nota os exemplos mais atuais das Províncias Unidas e dos Cantões suíços<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *La società delle Nazioni è un ideale possibile?* In: *Cronache*, cit., vol. V, p. 945.

<sup>13</sup> De Pufendorf veja *De iure naturae et gentium*, livro VII, cap. 5, *De formis rerumpublicarum*, §14 e ss., em particular §18; de Barbeyrac, *Le droit de La nature ET Le gens*, nota ao referido §18.

A mais célebre análise dos sistemas confederados tinha sido aquela de Montesquieu, na qual, falando das diferenças entre monarquias e repúblicas referente às suas relações com os outros Estados, havia sentenciado que “l’esprit de la monarchie est la guerre et l’agrandissement” [o espírito da monarquia é a guerra e a expansão], enquanto que “l’esprit de la republique est la paix et la modération” [o espírito da república é a paz e a moderação]. Neste contexto, era fundamental a observação de que o modo com o qual as repúblicas se ocupam da sua segurança é “la république fédérative” [a república federativa], definida como “société des sociétés”<sup>14</sup> [sociedade de sociedades]. O fundamento desta última é uma convenção com a qual mais corpos políticos permitem se tornar membros de um Estado maior, em que o termo “Estado”, além disso, está errado porque uma confederação não dá origem a um novo Estado. Uma “sociedade de sociedades” é exatamente o oposto do Estado federal, que pode ser definido como “Estado de Estados”. É necessário chegar ao debate do *Federalist* [Federalista], como disse, e à constituição dos Estados Unidos para encontrar o primeiro exemplo completo de um Estado federal, ou seja, de um Estado de Estados.

É objeto de discussão se no projeto filosófico para uma “paz perpétua” Kant, que conhecia a Constituição americana, tenha delineado uma confederação de Estados ou já um Estado federal. Geralmente, sustenta-se que o seu projeto delineie uma confederação de Estados (*foedus pacificum*, ou *Völkerbund*), enquanto que recentemente foi proposto com bons argumentos literais que, mesmo com alguma ambiguidade terminológica, Kant vislumbre a formação, mesmo se ideal, de um Estado federal (ou *Res publica universalis*, *Weltrepublik*, *Völkerstaat*)<sup>15</sup>.

Podemos deixar tal questão suspensa por ora e recordar que o primeiro projeto de uma verdadeira federação de Estados europeus é aquele proposto por Saint-Simon e Thierry, no breve livro *Réorganisation de la société européenne* [Reorganização da sociedade europeia] (1814), ainda que limitado à união da França e Inglaterra.

O objetivo principal de uma união de Estados é a paz. Mas qual paz? A paz externa ou a paz interna? Nas confederações históricas, frequentemente evocadas, estão presentes as duas, mesmo que, dependendo dos tempos e das circunstâncias, possa prevalecer ora uma ora outra. Nas reflexões de Montesquieu, como se viu, é preeminente a paz externa: as

<sup>14</sup> *De l’esprit des lois*, livro IX, cap. 1 e 2.

<sup>15</sup> G. Marini, *Kants Idee einer Weltrepublik*, in: P. J. M. Van Tongeren et al., *Eros and Eris*, Países Baixos: Kluwer Academic Publishers, pp. 136-146.



repúblicas, que geralmente eram Estados pequenos (depois da república romana, a primeira grande república serão os Estados Unidos da América), deviam se defender da agressividade dos grandes Estados monárquicos se unindo. Na idade contemporânea, à qual as reflexões de Einaudi se referem, e que parece concluir tragicamente (mas na verdade não é mais que um início) três séculos de guerras fratricidas, o objetivo principal de uma união de Estados é a paz interna. O problema a resolver não é tanto o de defender a Europa do resto do mundo (o mundo é, ainda, em grande parte, europeu), quanto de defendê-la de si mesma. Agora a confederação se coloca não mais como sistema de defesa de pequenos Estados (os Estados europeus não são pequenos) contra a agressividade dos grandes Estados, monarquias ou repúblicas, não importa, dos quais é constituída a ordem europeia. Também não faltarão projetos de união europeia com objetivo de defesa; a União Paneuropeia do conde Koudenhove Kalergi nascerá alguns anos mais tarde, principalmente para proteger a Europa do perigo russo; mas é inegável que, no momento em que aparecem os vários projetos de sociedade internacional, o objetivo principal é a paz interna, como era, de resto, o objetivo principal do projeto kantiano, nascido no início das guerras napoleônicas.

Einaudi tem clareza sobre a distinção entre confederação de Estados e Estado federal. Constata, de um lado, a contradição entre o querer os Estados Unidos da Europa e todos os discursos sobre a Sociedade das Nações, em que os Estados associados pretendem continuar a permanecer Estados; e por outro, a inabilidade de cada tentativa de associação que continue a permanecer prisioneira da lógica da soberania nacional. O primeiro dos artigos citados se encerra com estas palavras: “A guerra presente é a condenação da unidade europeia imposta pela força de um império ambicioso; mas é também o esforço para elaborar uma forma política de ordem superior”<sup>16</sup>.

Qual seja esta forma de ordem superior não é ainda claro nestes primeiros escritos. Na conclusão, Einaudi fala em “órgão estatal superior” que somente pode vencer a anarquia internacional. Quando a guerra ainda não tinha acabado e a ideia de uma futura justiça internacional se levanta contra a ideia do Estado-potência dos impérios centrais, Einaudi afirma: “Com orgulho, nós podemos opor à concepção de super-Estado médio-europeu [...] a concepção de um organismo estatal, no qual as nações associadas são verdadeiramente iguais, porque em cada uma delas já está profundamente radicado o

---

<sup>16</sup> *Cronache*, cit., vol. V, p. 948.

princípio da liberdade do cidadão e da igualdade do cidadão ao estrangeiro”<sup>17</sup>. Pouco mais adiante, afirma com certa solenidade que o super-Estado europeu terá a prevalência caso se conseguirá realizar a ideia de “um ou vários organismos estatais de ordem superior, nos quais as pequenas nacionalidades poderão encontrar defesa de igual para igual”<sup>18</sup>.

O que está claro no pensamento de Einaudi desde o início é que a *conditio sine qua non* desta ordem superior ainda não bem definida é a dessacralização e, portanto, o abatimento do dogma da soberania nacional, que é “maléfica ao máximo” e tem uma “potência diabólica”<sup>19</sup>. (Quem conhece também os últimos escritos einaudianos não deixará de notar que a famosa contraposição entre a “espada de Satanás” e a “espada de Deus”, enunciada no discurso à Assembleia constituinte de julho de 1946, tem raízes longínquas”). Porque maléfica? Porque satânica? A resposta a esta pergunta é de uma concisão que torna desnecessária qualquer outra. Com minhas palavras, coloco-a deste modo: soberania significa não ter nenhum superior acima de si; a soberania pertence apenas a quem não tem nenhum poder acima de si. Mas quem pode não ter algum superior, alguém acima de si, senão quem possui o domínio do mundo? O soberano de um Estado, isto é, de uma parte do mundo, por maior que esta seja, somente pelo fato de viver em uma sociedade de outros Estados – por Estados entende-se outros entes soberanos – não pode deixar de ter um poder limitado. Mesmo que nenhum dos outros Estados possua uma potência superior, é também verdade que nem todos os outros Estados são inferiores a ele. O fato de que existam Estados não inferiores vincula a soberania de todos. Em outras palavras, a soberania absoluta não existe de fato. É desejável que exista, o menos possível, também a de direito. Isso pode acontecer apenas reduzindo o número dos Estados soberanos: “A verdade – escreve Einaudi – não é o vínculo, nem a soberania dos Estados. A verdade é a interdependência dos povos livres, não é a independência absoluta deles”<sup>20</sup>. Em outras palavras: a soberania absoluta existiria “de verdade”, seria uma verdade de fato apenas se existisse – o que não é desejável – um senhor único sobre a terra e o mar.

A batalha que Einaudi está combatendo no último ano de guerra é uma batalha em duas frentes: contra a fragilidade e a insuficiência de uma simples associação de Estados e

---

<sup>17</sup> Cronache, cit., vol. V, p. 951.

<sup>18</sup> Cronache, cit., vol. V, p. 956.

<sup>19</sup> Cronache, cit., vol. V, pp. 965-66.

<sup>20</sup> Cronache, cit., vol. V, p. 968.

contra a ideia do Estado-potência – da qual a Alemanha sempre foi defensora – cujo aniquilamento definitivo é o objetivo imediato da guerra. As duas batalhas estão intimamente conectadas. A destruição do Estado-potência, feita em nome de uma concentração liberal das relações entre indivíduos e Estados, e entre um e outro Estado, seria vã se não alcançasse a instauração de uma ordem capaz de superar o princípio – a soberania absoluta – da qual nasce o Estado-potência.

A ideia desta ordem internacional é sugerida a Einaudi pelo acordo concluído no dia 12 de maio de 1918, no quartel general alemão, entre a Alemanha e a Áustria, que parece antecipar a futura unificação dos dois Estados, o super-Estado da Europa central. Comenta: “Não basta a força das armas para vencer o novo super-Estado, é necessária também a força de uma ideia mais elevada, mais perfeita que aquela dos nossos adversários”<sup>21</sup>. Para dar forma concreta a esta ideia mais elevada, Einaudi observa, com admiração crescente, a história dos Estados Unidos e da Inglaterra. A primeira lhe oferece o modelo do Estado federal que nascera justamente da superação da confederação inicial das treze colônias. A segunda lhe oferece o modelo do *Commonwealth*, que é uma confederação *sui generis* (uma forma típica que os antigos escritores de direito público teriam chamado “*res publica irregularis*”). Para encontrar a fonte deste modelo, é necessário voltar um pouco atrás, aos artigos que Einaudi escreve em janeiro de 1915, quando a guerra já havia estourado há alguns meses, e não podem existir dúvidas de que se trate de uma luta mortal entre a Inglaterra e a Alemanha pela supremacia europeia (e, conseqüentemente, mundial). Estes artigos analisam a gradual transformação da Inglaterra de império colonial em comunidade de ex-colônias. Além de querer contrapor este processo de dissolução não violento do maior império do mundo ao processo contrário, por meio do qual a Alemanha tenta formar um novo império colonial. Comenta:

“Se quisermos conservar a esperança de ser, um dia, os criadores de uma nova civilização mais perfeita, necessitamos que se reforcem, no mundo, as formas mais perfeitas e livres de organização política, entre estas, não existe hoje, nada de mais maravilhoso, de mais espontâneo, de mais vivo e mutável, de mais apto a suscitar a nossa emulação, que o império britânico”<sup>22</sup>.

A visão de história de Einaudi é dominada pela ideia da luta perpétua entre as forças morais e as forças materiais, e pela rejeição radical de toda interpretação materialista

---

<sup>21</sup> *Cronache*, cit., vol. V, p. 949.

<sup>22</sup> “L’impero britannico e la teoria tedesca della sua decadenza”. In: *Cronache*, cit., vol. IV, p. 763.

da história, por aquela em particular, segundo a qual os grandes eventos da história humana, como a guerra europeia, seriam determinados por causas econômicas. Ao grupo de cartas de Junius sobre a Sociedade das Nações e contra a soberania nacional acrescentou-se, em seguida, um escrito de junho de 1920, intitulado *La guerra tra i due ideali continua* [A guerra entre os dois ideais continua]. Neste se lê: “O primeiro fundamento da guerra entre potências não foi econômico. Foi nacional. A guerra foi um combate entre ideais morais opostos, foi o caldeirão em que se elaboraram os germes de novas concepções políticas”. Mais adiante: “A guerra foi um esforço sustentado para recriar a unidade espiritual da Europa [...] Os povos jovens [...] combatiam para que tivessem uma ideia de Estado para defender e acreditavam que o imperador alemão fosse a encarnação da ideia contrária. Tinham vindo para eliminar o Anticristo na terra. Por mais que a guerra tenha acabado há dois anos, a luta entre o bem e o mal não acabou, mesmo que o inimigo para abater não seja mais a Alemanha, e não seja nem mesmo a Rússia comunista. O inimigo está em nós”<sup>23</sup>. Como não recordar o artigo que Croce escreverá muitos anos mais tarde, ao final da segunda guerra mundial, *L’Anticristo che è in noi?* [O Anticristo que está em nós?]<sup>24</sup>. É sabido que tenha existido uma divisão, mais que de ideias, de conduta espiritual diante da história, dos grandes problemas do Bem e do Mal, entre os dois maiores mestres da nossa geração, mas isso talvez não tenha sido ainda suficientemente aprofundado. Nos mesmos anos, quão diversa a atitude cética, irônica, desencantada de Pareto! Que não teria hesitado em considerar a declaração einaudiana sobre os objetivos de guerra dos aliados contra os impérios centrais (aliados, entre outras coisas, do mais autocrata dos impérios, a Rússia dos Czares) como um bom exemplo de “derivação”. Quando Croce escreveu o artigo sobre o Anticristo, tinha se passado 20 anos, mas o inimigo era ainda o mesmo: o negador da liberdade. O novo “ideal de morte” – escreveu – “agora se chama totalitarismo, partido único e obediência ao partido”<sup>25</sup>.

Seria vão, porém, procurar nos escritos daqueles anos uma formulação completa dos institutos que deveriam constituir a nova ordem internacional. Quando Giovanni Agnelli e Attilio Cabiati publicaram o livro *Federazione europea e Lega delle Nazioni* [Federação europeia e Liga das Nações] (1918), no qual sustentavam a ideia dos Estados

<sup>23</sup> *Cronache*, cit., vol. V, p. 975 e p. 978.

<sup>24</sup> Este artigo apareceu primeiramente in *Quaderni della Critica*, n. 8, 1947, pp. 66-70, depois in: *Filosofia e storiografia*. Bari: Laterza, 1948. pp. 313-319.

<sup>25</sup> *Filosofia e storiografia*, cit., p. 317.

Unidos da Europa contra aqueles que consideravam ser suficiente a integração econômica e contra as várias propostas da internacional socialista<sup>26</sup>, Einaudi escreveu uma resenha sobre o livro em *La riforma sociale* [A reforma social. Nesta resenha, expressou o seu dissenso, sustentando que uma federação europeia sem a Inglaterra teria sido restrita demais, enquanto que, estendida a todos os Estados europeus, teria sido ampla demais. Limitou-se a propor, ao menos em um primeiro momento, diversas criações de Estados “latinos, germânicos, eslavos, de ordem mais elevada que os pequenos Estados europeus, que tudo leva a crer, destinados a se tornarem estrelas de segunda ou terceira grandeza”<sup>27</sup>.

Nos 20 anos entre as duas guerras a ideia federalista, como é sabido, avançou muito<sup>28</sup>. Um ponto culminante desta história foi o *Manifesto di Ventotene* [Manifesto de Ventotene], do qual muito se falou neste ano em ocasião do cinquentenário<sup>29</sup>. A retomada do discurso federalista por parte de Einaudi veio logo. Em 15 de setembro de 1943, em nome do Movimento (ainda não um partido) liberal italiano, publica um artigo *Per una federazione economico europea* [Por uma federação econômico-europeia]<sup>30</sup>. Depois de 8 de setembro se refugia na Suíça<sup>31</sup>. Nenhum país mais que a Suíça constituía um incentivo a um repensar da questão federal. Já em um artigo de 15 de agosto, escrito na Itália, mas publicado apenas em 30 de dezembro de 1943 em um jornal da Suíça italiana, *Di alcuni insegnamenti della Svizzera nel momento presente* [Sobre alguns ensinamentos da Suíça no momento presente], havia defendido que “é necessário desnudar, aos poucos, dos seus

---

<sup>26</sup> Veja uma reimpressão, Edição E.T.L., Turim, s.d., mas de 1978, com prefácio de Giovanni Agnelli neto e, à guisa de introdução, pp. IX-XXIX, um ensaio de S. Pistone, *Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle Nazioni nel 1918*, publicado primeiramente no volume *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*. Turim: Fundação Luigi Einaudi, 1965. pp. 25-37.

<sup>27</sup> A resenha de Einaudi apareceu na revista *La riforma sociale*, XXIX (1918), pp. 621-624, republicada in: *Gli ideali di un economista*. Florença: La Voce, 1921, pp. 195-203.

<sup>28</sup> Um dos episódios de maior relevo desta história é o escrito de Ph. Kerr (Lord Lothian), *Pacifism is not Enough, nor Patriotism Either*. Londres, 1935. Veja a coletânea de escritos *Lord Lothian. Una vita per la pace*. Org. G. Guderzo. Florença: La Nuova Italia, 1986. Sobre toda a questão veja A. Agnelli. “Da Coudenhove Kalergi al Briand”. In: *L'idea di unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*. Org. S. Pistone. Turim: Fundação Luigi Einaudi, 1975, pp. 40, 57 e os outros escritos incluídos no volume.

<sup>29</sup> Ocupei-me disso em um escrito “Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza”. In: *L'idea dell'unificazione europea*, cit., pp. 221-237, depois reimpresso como prefácio à última edição do *Manifesto*: A. Spinelli, *Il Manifesto di Ventotene*. Bolonha: il Mulino, 1991. O meu texto está nas pp. 9-27.

<sup>30</sup> Retornado no opúsculo *I problemi economici della federazione europea*, impresso em Capolago, sobre o qual veja mais adiante.

<sup>31</sup> Sobre a estadia de Einaudi na Suíça, notícias e documentos: *Einaudi e la Svizzera*. Org. G. Busino. In: *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*. Vol. 1971, pp. 352-422.

atributos, o inimigo europeu número um, o Estado perfeito”<sup>32</sup>. O ambiente dos refugiados europeus também era particularmente propício à discussão sobre o futuro da Europa. O biógrafo de Einaudi, Riccardo Faucci, cita uma nota de diário, datada de 10 de maio de 1944, em que Einaudi fala de reuniões de federalistas vindos de várias partes da Europa, das quais ele participa a convite de Ernesto Rossi, também exilado na Suíça (mas em Genebra, enquanto Einaudi está em Basileia).

A correspondência Einaudi-Ernesto Rossi permite acompanhar, passo a passo, o crescente interesse einaudiano pelo problema do federalismo<sup>33</sup>. É desnecessário recordar que Ernesto Rossi, em conjunto com Altiero Spinelli, tinha sido o autor do *Manifesto di Ventotene* [Manifesto de Ventotene]. Já em 12 de janeiro de 1941, do confinamento de Ventotene, Rossi pedia a Einaudi notícia de um artigo publicado em uma revista americana, *The Nature of a World Peace*. Einaudi responde que a revista não lhe mandou os extratos e comenta: “Tenho razão em sustentar que o fio do discurso seja ainda o das velhas cartas de Junius, com alguma variação”<sup>34</sup>. A primeira carta que Rossi escreve a Einaudi do exílio suíço, em 23 de outubro de 1943, em resposta a uma de Einaudi de Basileia, do dia anterior, começa logo com o argumento que ambos consideram muito: “Justamente hoje à noite, enquanto lia, na biblioteca cantonal, o livro de Clarence K. Streit, na tradução francesa *Union ou Chaos* (1939), pensava no senhor”. Comunica-lhe que já retomou os estudos para aprofundar o exame dos problemas da unificação europeia. Cita várias obras sobre o tema que encontrou na Biblioteca de Lugano e demonstra apreciar, de modo particular, Streit. Informa ao seu correspondente que na Suíça existem duas associações que se encarregam da federação europeia, uma em Genebra e outra na Suíça alemã<sup>35</sup>. Na resposta de 8 de novembro, Einaudi lhe informa que havia escrito um opúsculo de propaganda sobre o assunto para o grupo liberal de Roma, mas que não soube mais nada sobre isso. E comenta: “Mas certamente Genebra é o lugar ideal para estudos deste gênero”<sup>36</sup>. Aconselha-o a entrar em contato com Röpke, por quem tem muita estima.

---

<sup>32</sup> Extraio esta e outras notícias sobre a estadia de Einaudi na Suíça de R. Faucci. *Einaudi*. Turim: Utet, 1986, pp. 321 e ss. O artigo citado possui o número 3137 na *Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi*, cit., p. 611. Foi publicado in *Svizzera italiana* (Locarno), III, n. 24-25, 30 de dezembro de 1943, pp. 485-498.

<sup>33</sup> L. Einaudi, E. Rossi. *Carteggio (1925-1961)*. Org. G. Busino e S. Martinotti Dorigo. Turim: Fundação Luigi Einaudi, 1988.

<sup>34</sup> Ob. cit., p. 51.

<sup>35</sup> Ob. cit., pp. 131-132.

Acrescenta algum conselho bibliográfico. Convida-lhe a estudar alemão e a ler Burckhardt, o maior historiador da suíça alemã, recordando-lhe que este grande historiador havia criticado a unificação alemã, fundada por Bismarck “e hoje se vê de quanto mal foi a geradora”. Depois especifica: “Em uma federação europeia, que não seja o instrumento de um Estado dominante, como foi a Alemanha prussianizada por Bismarck, é necessário encontrar um modo de salvar a soberania política, religiosa, cultural, dos pequenos Estados. Deve ser um acontecimento puramente econômico e limitado a alguns argumentos bem definidos”<sup>37</sup>. Em 1º de julho de 1944, Rossi manda-lhe uma cópia do *Manifesto di Ventotene* [Manifesto de Ventotene], publicado com esta dedicatória: “A Junius que, no já longínquo 1918, semeou na Itália as primeiras ideias federalistas, pelas quais combatemos hoje”. Enquanto isso, Einaudi escreveu o opúsculo *I problemi economici della federazione europea* [Os problemas econômicos da federação europeia], que foi publicado nas novas edições de Capolago, organizadas pelo Movimento federalista europeu. Manda uma cópia destas a Rossi, que o agradece com uma carta, de 17 de agosto, desejando que seja publicado o mais rápido possível<sup>38</sup>.

No opúsculo, Einaudi não enfrenta diretamente o problema da estrutura política da Europa. Não usa nunca as expressões do *Manifesto*, Estados Unidos da Europa, mas apenas a expressão “Europa federada”. Os exemplos recorrentes dos Estados Unidos e da Suíça não deixam dúvidas sobre o modelo de Estado que tem em mente.

O objetivo que atribui à federação é o de libertar o homem do medo da guerra, seja interna ou externa. Fala da federação europeia “que quer eliminar as causas das guerras na Europa”<sup>39</sup>. Na conclusão é evidente que tem em mente a Suíça quando escreve que

Esta tem como objetivo [...] libertar o homem da necessidade de defender a mão armada o seu pequeno território contra os perigos de agressões inimigas, e ao homem, assim liberto, consente aspirar a tomar posição, utilizando ao máximo os recursos do seu pequeno território, à vida universal<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Ob. cit., p. 133.

<sup>37</sup> Ob. cit., p. 134.

<sup>38</sup> Notícias sobre a relação Einaudi - Ernesto Rossi, e em geral sobre a história dos debates da época sobre o argumento dos Estados Unidos da Europa in: C. Rognoni Vercelli. *Mario Alberto Rollier, un valdese federalista*. Milão: Book, 1991.

<sup>39</sup> Cito da coletânea de escritos einaudianos, *La guerra e l'unità europea*, cit., p. 55.

<sup>40</sup> Ob. cit., p. 72.

O objetivo principal do ensaio é tratar uma matéria bem mais difícil, e não menos essencial, que requer uma competência específica: o problema da federação do ponto de vista econômico. Trata-se do problema relativo à distinção entre os poderes que competem ao Estado central e os poderes que competem aos Estados membros em matéria econômica. A divisão deve ser tal que “a autoridade federal tenha apenas o poder de desenvolver as tarefas incluídas no elenco, todas as outras não elencadas permanecendo de competência de cada Estado federado”<sup>41</sup>. A meta desta distribuição dos diversos poderes deve mirar a reduzir, ao mínimo necessário, o número de tarefas atribuídas ao Estado central. Não é o caso de examinar aqui, ponto a ponto, as propostas einaudianas. O tema é tratado com a precisão analítica e técnica de sempre, enriquecido por exemplos tirados da história e da vida cotidiana. Embora seja menos conhecido que outros escritos einaudianos sobre o tema, considero que este opúsculo seja uma das maiores contribuições dadas pelo economista ao problema eminentemente constitucional da formação de um Estado federal; e também um dos escritos de maior relevo no debate da época entre os federalistas, geralmente mais engajados na frente política que na econômica.

Após o final da guerra, Einaudi voltará frequentemente ao tema dos limites do Estado soberano, do qual é sempre mais evidente a responsabilidade na eclosão das guerras. Entre as várias formas de pacifismo, o de Einaudi pertence ao tipo que chamei “pacifismo jurídico”, segundo o qual a principal causa das guerras é a anarquia internacional. O fato, isto é, que as relações entre Estados sejam sempre relações, em última instância, de força, que conduzem inevitavelmente à prova de força suprema e decisiva, que é a guerra. Chamo ainda a atenção para um artigo de junho de 1945, com a guerra já concluída, em que confirma ainda uma vez a sua velha convicção de que a soberania absoluta dos Estados estava na base das duas guerras mundiais, por este motivo “não teremos paz enquanto não a arrancaremos do nosso ânimo”<sup>42</sup>. Já que a soberania absoluta não é pensável se não existe a independência econômica, quem quer a soberania quer também a autossuficiência; mas quem quer a autossuficiência, quer também a conquista sem fim de todo o mundo conhecido: quer, em prática, a guerra perpétua. Do dogma da soberania deriva o princípio da não-intervenção. Mas é justamente contra o princípio da não-intervenção que a segunda guerra mundial foi combatida, e também em defesa do princípio de que ninguém pode se considerar seguro se não existe no mundo

<sup>41</sup> Ob. cit., p. 17.

<sup>42</sup> “La teoria del non intervento” (20 de março de 1948), que cito de: Einaudi. *Il buongoverno*. Org. Ernesto Rossi. Bari: Laterza, 1954, p. 631.



inteiro um modo comum de pensar e de operar nas relações entre indivíduo e Estado, entre Estado e Estado, entre Estado e região, entre Estado e Igreja, entre Estado e associações. O fato que permaneceu no Estatuto das Nações Unidas demonstra o quanto o problema da não-intervenção fosse difícil de extinguir. Mas o Estatuto das Nações Unidas, não obstante um notável fortalecimento dos vínculos entre Estados soberanos, também não superou o princípio da soberania de cada Estado. Einaudi tirava as mesmas conclusões do debate sobre o banimento da bomba atômica. Em teoria, todos declaram opor-se à bomba atômica, porém, mais uma vez “é inevitável reconhecer que, até quando se mantenha nas fronteiras do conceito dos Estados soberanos, a proibição da arma atômica é pura utopia”<sup>43</sup> (como a continuação da história, de resto, demonstrou pontualmente até os nossos dias). “Quem quer a paz – repetia em um artigo de abril de 1948 – deve querer a federação dos Estados e a criação de um poder superior àquele de cada Estado soberano”. Einaudi repete em relação à ONU a crítica que havia feito à Sociedade das Nações, definindo-a um “instrumento não eficaz de paz no mundo”<sup>44</sup>.

Pode-se ler a síntese final destas ideias no passional e emocionante discurso que Einaudi fez na Assembleia Constituinte, em 19 de julho de 1946, por ocasião da aprovação do Tratado de Paz, assinado em Paris, em 10 de fevereiro. O discurso de Einaudi seguia o de Croce. Procuo imaginar a emoção da Assembleia quando foram pronunciadas as famosas palavras: “O problema da Unidade Europeia só pode ser resolvido de duas maneiras: com a espada de Satanás ou com a de Deus”<sup>45</sup>. As guerras europeias foram, na verdade, guerras religiosas, guerras civis, e assim será a terceira, se não se acabar com a guerra como solução dos conflitos entre os Estados. “Podemos dizer que só conseguiremos nos salvar da terceira guerra mundial se empunharmos, para a salvação e a unificação da Europa, a espada de Deus ao invés da espada de Satanás. Ou seja: a ideia eterna da cooperação voluntária para o bem comum ao invés da ideia da dominação pela força”<sup>46</sup>. Após ter repetido que a única solução é a formação dos Estados Unidos da Europa, conclui: “É utopia o nascimento de uma Europa aberta a todos os povos decididos a moldar

---

<sup>43</sup> “Chi vuole la bomba atômica?” (29 de março de 1948). In: *Il buongoverno*, cit., p. 634.

<sup>44</sup> “Chi vuole la pace?” (4 de abril de 1948), *ibidem*, p. 640.

<sup>45</sup> Cito da coletânea: *La guerra e l'unità europea*, cit., p. 75.

<sup>46</sup> *Ob. cit.*, p. 76.

a própria conduta ao ideal da liberdade? Talvez seja utopia. Mas nesta altura, a escolha é apenas entre a utopia e a morte, entre a utopia e a lei da selva”<sup>47</sup>.

A ideia da federação europeia, que teria aproximado fraternalmente Estados que, por séculos, haviam travado guerras sangrentas entre si, tornava-se o símbolo da luta eterna entre liberdade e servidão, e ao mesmo tempo, tornava-se a realização concreta da visão da história como história da liberdade – que Croce havia celebrado quando começara a escrever a história da Europa do século XIX, inspirando-se na grande tradição do pensamento liberal. Pensamento que teria aproximado o filósofo e o economista no curso de suas longas e nobres vidas e que teria iluminado as nossas mentes durante os anos da ditadura<sup>48</sup>.

Recebido em: Maio 2014;

Aprovado em: Novembro 2014.

---

<sup>47</sup> Ob. cit., p. 79.

<sup>48</sup> Einaudi continuou a intervir no debate sobre os Estados Unidos da Europa, mesmo durante os anos da Presidência da República. Veja o capítulo de Morelli dedicado a estes últimos escritos no livro citado no início, pp. 145 e ss.