

POR QUE UMA CONSTITUIÇÃO DA TERRA?¹

WHY AN EARTH CONSTITUTION?

Luigi Ferrajoli

Professor emérito de Filosofia do Direito na Universidade Roma Tre.
E-mail: luigi.ferrajoli@uniroma3.it

Convidado

RESUMO: Diante do mundo globalizado de hoje, sabendo que o futuro de cada país depende cada vez menos da política interna e cada vez mais de decisões externas, tanto de caráter político quanto econômico. Neste artigo questiona-se o vazio de direito público produzido pela assimetria entre o caráter global das potências do mercado selvagem de hoje e o caráter ainda predominantemente local da política e do direito. Assim, vejamos ao contrário de todas as outras catástrofes do passado – guerras mundiais, os horrores dos totalitarismos –, a catástrofe ecológica e nuclear são, em grande medida, irreversíveis, e talvez não tenhamos tempo para formular novos "nunca mais": o perigo é que se perceba a necessidade de um novo pacto tarde demais. Nesta pesquisa se compreende este processo desconstrutivo que a guerra e os totalitarismos estipulados nesse embrião da constituição global. A nossa hipótese de uma Constituição da Terra pretende levar a sério os códigos de direito existentes porém inefetivas, introduzindo uma primeira inovação em relação às constituições estatais e, sobretudo, às muitas Cartas internacionais de direitos humanos. Contudo, se quer estimular a reflexão coletiva e a imaginação teórica sobre as técnicas e a instituição de garantias idôneas para enfrentar desafios e catástrofes globais. Este artigo propõe que a Constituição da Terra se caracterizará, ao invés, por um alargamento do paradigma constitucional para além do Estado, através de uma concretização do constitucionalismo.

Palavras-chave: Constituição. Globalização. Direito Público. Direitos Humanos. Realismo.

ABSTRACT: In today's globalized world, knowing that the future of each country depends less on internal politics and more on external decisions, both political and economic. This article questions the public law void produced by the asymmetry between the global character of today's wild market powers and the still predominantly local character of politics and law. So we see, contrary to all the other past catastrophes – world wars, the horrors of totalitarianism –, the ecological and nuclear catastrophe are, to a great extent, irreversible, and perhaps we don't have time to formulate new "never agains": the danger is that the need for a new pact is realized later. This research understands this deconstructive process that war and totalitarianism stipulated in this global constitution embryo. Our Earth Constitution's hypothesis intends to take the existing but ineffective law codes seriously, introducing a first innovation in relation to state constitutions and, above all, to the many international human rights charters. However, the aim is to stimulate

¹ Texto traduzido por Sandra Regina Martini (UNIRITTER/UFMS) e Bernardo Baccon Gehlen, estudante de Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC/RS

collective reflection and theoretical imagination on techniques and the institution of adequate guarantees to face global challenges and catastrophes. This article proposes that the Earth Constitution will be characterized, instead, by an constitutional paradigm extension beyond the State, through a constitutionalism concretion.

Keywords: Constitution. Globalization. Public Law. Human Rights. Realism.

1. *Ceticismos e realism. Períodos curtos e espaços restritos das políticas nacionais* – Existem problemas globais que não fazem parte da agenda política dos governos nacionais, em que pese a sobrevivência da humanidade dependa das suas soluções: a salvação do planeta do aquecimento global, os perigos dos conflitos nucleares, o crescimento das desigualdades e a morte de milhões de pessoas todos os anos devido à falta de alimentação básica e de medicamentos essenciais, o drama de centenas de milhares de migrantes, cada um fugindo de um desses problemas irresolvidos.

É desta consciência banal que nasceu a ideia de iniciar um movimento para promover uma Constituição da Terra. Somos perfeitamente conscientes de que este projeto pode parecer uma utopia, uma proposta irreal e irrealizável. Como é possível, em tempos como o atual, de crises das democracias nacionais e de processos desconstrutivos, mesmo nos países mais avançados, admitir, por hipótese, uma democracia cosmopolita e uma constituição global que una centenas de povos diferentes, por vezes em conflito uns com os outros? Como é possível que um pacto desses possa ser compartilhado por 196 Estados soberanos e pelos novos soberanos, irresponsáveis e invisíveis, nos quais que se transformaram os mercados?

Assim, os próprios argumentos céticos subjacentes a estas duas questões - a inexistência de um povo global homogêneo e a existência de Estados soberanos – são, a meu ver, as principais razões que fundamentam a necessidade e a urgência de um alargamento do paradigma constitucional a nível internacional. Contra a concepção nacionalista e identitária da Constituição formulada por Carl Schmitt, nos anos 30 do século passado, e hoje reproposta por tantos populismos e soberanismos, acreditamos que a Constituição não consista na expressão da “identidade” e “da unidade do povo como totalidade política”². Contrariamente, ela é um pacto de convivência pacífica entre diferentes e desiguais: um pacto de não agressão entre diferentes e um pacto de socorro mútuo entre desiguais. Logo, quanto maiores forem as diferenças de identidade pessoal a serem protegidas e as desigualdades materiais a serem reduzidas, muito mais legítima, necessária e urgente ela se faz. Uma Constituição, em suma, é legítima e democrática, não porque seja desejada por todos, mas porque garante a todos. Por outro lado, é evidente que 7 bilhões e 700 milhões de pessoas, 196 Estados soberanos, dez dos quais equipados com armas nucleares, um capitalismo voraz e predatório e um sistema industrial ecologicamente insustentável, não podem sobreviver por muito tempo sem acarretar na devastação do planeta, no crescimento da desigualdade e da pobreza e, concomitantemente, do racismo, do fundamentalismo e da criminalidade.

É compreensível que, face a estes desafios globais, por razões políticas e jurídicas, as políticas dos Estados nacionais sejam inadequadas e impotentes. É espantosa a inércia e o silêncio dessas diante das catástrofes humanitárias, das guerras e das ameaças de desastres ecológicos dos quais, aliás, fogem as massas de migrantes que as nossas leis inúteis e fronteiras militarizadas não conseguem deter. Certamente, esta inadequação das políticas nacionais pode ser explicada também pela sua subordinação à economia gerada pela corrupção, pelos conflitos de interesses e pelas pressões dos lobistas. Mas ela depende, sobretudo, de duas aporias graves que afetam a democracia política, ambas ligadas à relação das políticas nacionais, por um lado com o tempo, por outro com o espaço.

² Relatório introdutório à Escola “terra Constituinte”, inaugurada em Roma, em 21.2.2020

As políticas nacionais estão ligadas aos períodos curtos, aliás, curtíssimos, das competições eleitorais, ou pior, das pesquisas eleitorais nos espaços restritos dos territórios nacionais: períodos curtos e espaços restritos que claramente impedem os governos estatais, interessados apenas no consenso eleitoral, de enfrentar os desafios e problemas globais com políticas nesse nível. As ameaças mais graves para o futuro da humanidade – devastação ambiental, explosões nucleares, massacres de migrantes, fome, miséria e doenças não tratadas, que todos os anos causam a morte de milhões de seres humanos – são ignoradas pela nossa opinião pública e pelos governos nacionais, e não entram na agenda política, inteiramente vinculada aos espaços restritos desenhados no período eleitoral. Devido à prática quotidiana de pesquisas que visam apenas a data das eleições, a política está perdendo as dimensões do tempo: de um lado, a amnésia, ou seja, a perda da memória das guerras mundiais, dos fascismos e dos "nunca mais" dos quais nasceram as constituições e as cartas do segundo pós-guerra; do outro, a miopia e a irresponsabilidade para o futuro não imediato e para os problemas globais. Esta é a única forma de explicar o retorno da guerra nos últimos anos, a indiferença com a contínua destruição do ambiente e o prognóstico infausto para o futuro do nosso planeta.

Em suma, a democracia de hoje conhece apenas espaços restritos e períodos curtos. Não se lembra e, na verdade, elimina o passado sem assumir a responsabilidade pelo futuro, ou seja, pelo que acontecerá para além da data das eleições e das fronteiras nacionais. É afetada pelo localismo e pelo presentismo. É evidente que o ponto de vista míope de períodos curtos e espaços restritos só pode permanecer ancorado em interesses imediatos e nacionais, excluindo assim, qualquer perspectiva de planejamento capaz de assumir problemas supranacionais e futuros. Assim, a democracia entra em conflito com a racionalidade política, isto é, com os interesses de longo prazo dos próprios países democráticos. Logo, corre o risco de desmoronar, também, nos sistemas nacionais. Até porque, no mundo globalizado de hoje, o futuro de cada país depende cada vez menos da política interna e cada vez mais de decisões externas, tanto de caráter político quanto econômico.

2. A necessidade e a urgência do constitucionalismo para além do Estado. Instituições de governo e instituições de garantia - É desta consciência banal e elementar que nasceu a ideia de dar vida a um movimento de opinião destinado a promover um constitucionalismo supranacional, capaz de preencher o *vazio de direito público* produzido pela assimetria entre o caráter global das potências do mercado selvagem de hoje e o caráter ainda predominantemente local da política e do direito.

Não se trata de uma hipótese utópica. Se trata, pelo contrário, da única resposta racional e realista ao mesmo dilema enfrentado por Thomas Hobbes há quatro séculos: a insegurança geral determinada pela liberdade selvagem dos mais fortes, ou o pacto de coexistência pacífica baseado na proibição da guerra e na garantia de vida. O dilema de hoje é muito mais dramático do que aquele então concebido. De fato, existem duas diferenças profundas entre a sociedade natural do *homo homini lupus*, hipotizada Hobbes, e a natureza do estado em que se encontram os 196 Estados soberanos e os grandes poderes econômicos e financeiros globais, por sua vez dotados de soberania absoluta. A primeira, é que a atual sociedade selvagem das potências globais é uma sociedade povoada, não mais por lobos naturais, mas por lobos artificiais – os Estados e os mercados – basicamente reduzidos ao controle dos seus criadores e dotados de uma força destrutiva incomparavelmente maior do que qualquer armamento do passado. A segunda, é que, ao contrário de todas as outras catástrofes do passado – guerras mundiais, os horrores dos totalitarismos –, a catástrofe ecológica e nuclear são, em grande medida, irreversíveis, e talvez não tenhamos tempo para formular novos "nunca mais": o perigo é que se perceba a necessidade de um novo pacto tarde demais.

Esse pacto de convivência pacífica, não esqueçamos, já tinha sido estipulado pela humanidade imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial e da libertação

do nazifascismo. Naquele extraordinário quinquênio constituinte, entre 1945 e 1948, após a Guerra Mundial, a humanidade parecera tomar consciência da sua própria fragilidade. As democracias nacionais foram refundadas com base nos limites e condições impostos nas constituições rígidas, fundamentadas pelas decisões das maiorias, inclusive nos países que não foram libertados do fascismo. Foi também refundado, com a Carta da ONU, e depois com as muitas cartas de direitos humanos, o direito internacional, transformado de um sistema de relações pactuais entre Estados soberanos, baseado em tratados, para um ordenamento jurídico, no qual, todos Estados-membros estão sujeitos ao mesmo direito, isto é, a proibição da guerra e o respeito e aplicação dos direitos humanos. Portanto, já dispomos de um embrião da constituição do mundo, formada pela Carta da ONU e pelas outras tantas cartas, declarações, convenções e pactos internacionais de direitos humanos. No plano normativo, portanto, o paradigma constitucional já foi incorporado na ordem internacional.

Todavia, tem-se verificado que este ordenamento, juntamente com a perda de memória do "nunca mais" à guerra e dos totalitarismos estipulados nesse embrião da constituição global, estão passando por um considerável processo desconstrutivo. A estipulação dos princípios da paz, da igualdade e dos direitos fundamentais em todas essas cartas, teria exigido a introdução das suas garantias em uma esfera pública global: garantias de paz através da implementação do Capítulo VII da Carta da ONU e, assim, do monopólio supranacional da força, da dissolução dos exércitos nacionais e o banimento das armas; garantias de direitos sociais à saúde, educação e subsistência, através do financiamento adequado de instituições de garantia global como a FAO e a Organização Mundial de Saúde; garantias de bens comuns contra a devastação ambiental, através da instituição de bens públicos supranacionais; garantias jurisdicionais, a começar pelo controle de constitucionalidade e de convencionalidade, contra violações das proibições e obrigações impostas por estas garantias.

Há, de fato, um traço característico dos direitos fundamentais que explica, no direito internacional, a sua ineficácia. Ao contrário dos direitos patrimoniais, cujas garantias existem em conjunto com os direitos garantidos – a dívida junto ao crédito, a proibição do dano junto ao direito real de propriedade –, os direitos fundamentais não nascem junto com suas garantias, que podem, muito bem, estarem ausentes, e que, de fato, faltam no direito internacional. Necessitam, por isso, de normas de funcionamento que introduzam a nível global, garantias primárias e suas relativas instituições, como o serviço mundial de saúde, uma organização mundial do trabalho e educação, um patrimônio público global, impostos globais e afins. Nenhuma destas instituições de garantia foi criada, com exceção do Tribunal Internacional Penal introduzido pelo Tratado de Roma em 1998.

A nossa hipótese de uma Constituição da Terra pretende levar a sério as tantas Cartas de Direito existentes, leis vigentes porém inefetivas, introduzindo uma primeira inovação em relação às constituições estatais e, sobretudo, às muitas Cartas internacionais de direitos humanos. Ao contrário dessas cartas, ela deverá prever e incluir no texto constitucional, não somente as tradicionais funções legislativas, executivas e judiciárias, mas também as funções e instituições de garantia primária dos direitos e dos bens fundamentais.

A hipótese teórica que nos propomos assumir a partir do nosso projeto é, de fato, uma reformulação da tipologia clássica e da separação dos poderes formulada por Montesquieu há 270 anos, em face de um sistema institucional que é enormemente mais simples do que o atual: a distinção que mais vezes propus, entre instituições de governo e instituições de garantia. As instituições de governo são aquelas investidas de funções políticas, de escolha e inovação discricionária em relação àquela que podemos chamar a “esfera do decidível”: portanto, não só as funções propriamente governamentais de natureza política e de escolha administrativa, mas também as funções legislativas. As instituições de garantia são, por outro lado, aquelas investidas de funções ligadas à aplicação da lei e, em particular, do princípio da paz e dos direitos fundamentais, a fim de garantir aquilo a que chamarei a “esfera do indecidível (que, ou que não)”:

as funções judiciárias ou de garantia secundária, mas antes mesmo, as funções designadas de garantia primária dos direitos sociais, tais como as instituições escolares, as sanitárias, as assistenciais, as previdenciárias e similares.

São essas funções e instituições de garantia, muito mais do que as funções e instituições do governo, que precisam ser desenvolvidas a nível global com a implementação do paradigma constitucional. O necessário para a garantia da paz, do ambiente e dos direitos humanos é, não mais a instituição de uma reprodução improvável e tampouco desejável da forma do Estado a nível supranacional – uma espécie de superestado mundial, ainda que baseado na democratização política da ONU –, mas sim a introdução de técnicas, funções e instituições de garantia adequadas. Na verdade, as funções e instituições do governo, sendo legitimadas pela representação política devem permanecer, o máximo possível, sob a competência dos Estados nacionais, não fazendo muito sentido um governo representativo planetário baseado no princípio clássico uma cabeça/um voto. Pelo contrário, as funções e instituições de garantia primária dos direitos fundamentais e, em particular, dos direitos sociais à saúde, à educação e à proteção do ambiente, legitimados, não só pelo consenso da maioria, mas pela universalidade dos direitos fundamentais, não só podem, mas, em muitos casos, devem ser introduzidos a nível internacional. Grande parte destas funções contramajoritárias – em matéria ambiental, de criminalidade transnacional, de gestão de bens comuns e de redução das desigualdades – dizem respeito a problemas globais, como a proteção dos ecossistemas, a fome, as doenças não tratadas e a segurança, as quais exigem respostas globais que somente instituições globais são capazes de assegurar.

A ausência destas funções e destas instituições globais de garantia representam, sobretudo, a verdadeira e grande *lacuna* do direito internacional atual, o que equivale a uma sua considerável violação. São estas funções e instituições de garantia que devem ser concebidas, introduzidas e impostas normativamente na Constituição da Terra, para que se garanta a sobrevivência da humanidade, ameaçada pela primeira vez na história, em função das nossas próprias políticas irresponsáveis.

Por isso, projetamos uma Escola “Constituinte Terra”³: o papel desta escola não é ensinar, mas sim estimular a reflexão coletiva e a imaginação teórica sobre as técnicas e a instituição de garantias idôneas para enfrentar desafios e catástrofes globais. Se o nosso projeto tivesse conseguido apenas colocar em pauta uma reflexão teórica sobre estas técnicas de garantia, teria alcançado um objetivo essencial.

3. *A verdade do constitucionalismo por efeito da sua expansão a nível global nos confrontos com os poderes privados e a tutela dos bens fundamentais. A verdadeira utopia e o verdadeiro realismo* – Existe, também, uma segunda inovação, ainda mais importante se comparada ao constitucionalismo tradicional, que seria produzida por uma Constituição da Terra. O constitucionalismo atual é um constitucionalismo de direito público, ancorado na forma do Estado nacional e reduzido a um sistema de limites e vínculos para garantia dos direitos fundamentais. As expressões “*estado* de direito”, “*estado* legislativo de direito”, “*estado* constitucional de direito” são significativas: na tradição liberal, só o Estado e a política seriam o local do poder e justificariam a sua sujeição às regras e controles. A sociedade civil e o mercado, contrariamente, seriam o reino das liberdades, responsáveis sobretudo, por proteger contra os abusos e os excessos dos poderes públicos. Quanto às relações internacionais, esses seriam o lugar das soberanias, embora pouco vinculadas ao respeito pelos tratados.

³ Relatório introdutório à Escola “Constituinte Terra”, inaugurada em Roma, em 21.2.2020. A Escola tem como objetivo desenvolver um novo pensamento político que esteja “do lado da Terra”. A Escola não tem uma sede fixa, mas opera com vários meios diferentes e em lugares diferentes, físicos e digitais. Veja: <http://www.constituenteterra.it/chi-siamo-perche-ci-siamo/>. (N.T)

A Constituição da Terra que propomos elaborar se caracterizará, ao invés, por um alargamento do paradigma constitucional para além do Estado, em três direções: a) em primeiro lugar, na direção de um *constitucionalismo supranacional* ou de direito internacional, em acréscimo ao constitucionalismo de Estado atual, através da previsão de funções e de instituições supranacionais de garantia, a altura dos poderes econômicos e políticos globais; b) em segundo lugar, na direção de um *constitucionalismo de direito privado*, em acréscimo ao constitucionalismo de direito público atual, através da introdução de um sistema adequado de regras e de garantias em face dos poderes selvagens dos mercados atuais; c) Em terceiro lugar, na direção de um *constitucionalismo dos bens fundamentais*, em acréscimo ao dos direitos fundamentais, através da previsão de garantias destinadas a conservar e assegurar o acesso de todos ao gozo de bens vitais como os bens comuns, mas também de medicamentos essenciais e alimentação básica.

As três expansões são ditadas pela própria lógica do constitucionalismo, cuja história é a história de um alargamento progressivo das suas tutelas: desde os direitos de liberdade nas primeiras declarações e constituições do século XIX, do direito de greve e dos direitos sociais nas constituições do século passado, até os novos direitos à paz, ao ambiente, à informação, à água e à alimentação, reivindicados hoje, nem todos ainda constitucionalizados. Tratou-se de história social e política, antes que teórica, eis que nenhum destes direitos nunca caíram do céu. Todos eles foram conquistados por movimentos revolucionários: as grandes revoluções americana e francesa, depois as revoltas pelos estatutos ocorridas na Europa no século XIX, a luta de libertação antifascista da qual nasceram as rígidas constituições atuais e, finalmente, as lutas operárias, feministas, ecológicas e pacifistas das últimas décadas.

Hoje, um novo movimento de opinião e de luta política deve ser ativado, o qual já foi iniciado com a mobilização de milhões de jovens em defesa da Terra. Não se trata apenas de um alargamento, mas também de uma concretização do constitucionalismo. Na verdade, estamos convencidos de que existe uma contradição irresolvida, explicitamente presente na Carta da ONU, entre o constitucionalismo dos direitos universais e a defesa das soberanias estatais, entre o princípio da paz e a ausência de monopólio da força pela ONU, entre o universalismo dos direitos fundamentais e as enormes desigualdades. Trata-se, portanto, de um salto de qualidade do constitucionalismo que se impõe, em função das ameaças atuais e letais ao futuro da Terra e da humanidade. Ocorre, que o paradigma constitucional concretizado pela sua universalização é incompatível, tanto com a cidadania, que é o último incidente de nascimento – um direito a ter direitos – que diferencia as pessoas por razões de *status*, quanto com a soberania, não sendo admitidos poderes ilimitados constituídos pelas constituições rígidas. “A soberania pertence ao povo”, afirmam as constituições democráticas. Mas isso significa, haja vista que o povo não é um macro-sujeito, que ela nada mais é do que a soma daqueles fragmentos de soberania que são os direitos fundamentais, dos quais, todos – os milhões, ou mesmo bilhões de pessoas que o constituem o povo – são titulares.

Em suma, só uma Constituição da Terra pode superar aqueles fatores de divisão do gênero humano e de contradição com os princípios da paz e da igualdade que são as diferentes soberanias e cidadanias e, assim, concretizar o universalismo dos direitos fundamentais. Somente graças à ampliação do constitucionalismo aqui hipotizado, os Estados e os mercados deixarão de ser, como disse Raniero La Valle, nossos padrões, ou seja, valores intrínsecos e fins em si mesmos, como hoje gostariam os soberanos e liberais, e se transformarão em instrumentos de garantia dos direitos fundamentais de todos e dos outros princípios de justiça constitucionalmente estabelecidos. Somente tais ampliações poderão restaurar a geografia democrática dos poderes perturbada pela sua confusão e pela inversão de fato do governo política, da economia no governo econômico da política.

É nessa inversão da relação entre política e economia, causada pela assimetria entre o carácter global da segunda e o carácter ainda estatal da primeira, que reside o principal fator de

crise das nossas democracias constitucionais. Atualmente, já não são mais os Estados que garantem a concorrência entre empresas, mas, pelo contrário, são as grandes empresas transnacionais que colocam os Estados em concorrência, privilegiando aqueles nos quais há menos garantias de trabalho e direitos fundamentais, menos ou nenhuma tutela ambiental e maiores possibilidades de corromper ou, em todo o caso, condicionar os governos. Por esta razão, a alternativa, hoje, é radical: ou se desenvolve um processo constituinte supranacional, inicialmente europeu e depois global, ou seja, a construção de uma esfera pública planetária capaz de impor limites à soberania selvagem dos mercados e Estados mais poderosos, a fim garantir os direitos e os bens vitais de todos, ou estarão em perigo, não só as nossas democracias, mas também a paz e a habitabilidade do planeta.

Estamos, portanto, convencidos de que a verdadeira utopia, a hipótese mais irrealista e inverossímil, é, hoje, a ideia de que a realidade pode permanecer indefinidamente como é: que poderemos continuar por muito tempo sustentando as nossas ricas democracias e os nossos vitais e despreocupados tenores com a fome e a miséria do resto do mundo, com a força das armas e com o desenvolvimento ecologicamente sustentável das nossas economias. Na realidade, tudo isto não pode perdurar. É o mesmo preâmbulo da Declaração de '48 que estabelece um nexo de implicações recíprocas entre paz e direitos, entre segurança e igualdade. Ainda que a atual ausência de uma esfera pública global seja equivalente à lei dos mais fortes, essa não beneficia, a longo prazo, nem mesmo os mais fortes: uma vez que a Terra, como diz um velho slogan do movimento contra a globalização selvagem dos nossos dias, é o único planeta que temos.

O verdadeiro realismo, a única resposta racional aos desafios globais é, em suma, a construção de uma esfera pública global que leve a sério as promessas formuladas naquele embrião de constituição do mundo que é formada pelas muitas Cartas de Direitos. A nossa iniciativa, a função da nossa escola omente terá sucesso se conseguir colocar na ordem do dia da reflexão teórica e política o tema, até agora ignorado, da refundação garantista das nossas democracias: o tema de um processo constituinte da democracia cosmopolita, que é também o pressuposto de um processo de reconstituição das democracias nacionais. Por isso, difundiremos o nosso apelo também fora do nosso país e tentaremos envolver, neste trabalho de reflexão coletiva, iniciado pelas nossas escolas, o mundo da cultura jurídica e política: juristas, economistas, teóricos políticos de todo o mundo.

A nossa escola, ou melhor, as nossas escolas – uma vez que esperamos que outras se juntem à essa que vamos organizar aqui em Roma – terão de refletir sobre todas as várias questões e emergências que põem em perigo a humanidade e, em relação às quais, terão de identificar as técnicas de garantia mais pertinentes. Aqui, indicarei três, todas elas de natureza global: a) catástrofes ecológicas; b) guerras nucleares, produção e multiplicação de armas; c) fome e doenças não tratadas. Mas há muitas outras questões e emergências sobre as quais devemos refletir: a exploração do trabalho, a questão dos migrantes, as ameaças à democracia – e não apenas os benefícios inegáveis – hoje representados pelas tecnologias da informação. Todas estas questões estão interligadas: as mudanças climáticas, as guerras e a pobreza crescente, da qual fogem centenas de milhares de migrantes, é o fruto do anarcocapitalismo selvagem e predatório, por sua vez sustentado por políticas liberais e pela desintegração das subjetividades coletivas através precariedade das relações laborais por eles promovidas, em prol do populismo e das suas campanhas identitárias e racistas.

4. A) *A emergência ambiental, as possíveis catástrofes ecológicas e as garantias dos bens comuns* – A primeira emergência, que exige um constitucionalismo amplo em todas as três direções acima indicadas – constitucionalismo de nível global, constitucionalismo de direito privado e constitucionalismo dos bens comuns – é a emergência ambiental. A nossa geração causou danos irreversíveis e crescentes ao nosso ambiente natural. Massacramos espécies inteiras de animais, envenenamos o mar, poluímos o ar e a água, desmatamos e desertificamos milhões de hectares de terra. O atual desenvolvimento desregulado do capitalismo, insustentável no

plano ecológico, está envolvendo nosso planeta como uma metástase, pondo em risco, em pouco tempo, a própria habitabilidade. No último meio século, enquanto a população mundial mais do que triplicou, o processo de alteração e destruição da natureza – a construção indiscriminada, o derretimento das calotas de gelo na Gronelândia e na Antártida, o aquecimento global, a poluição do ar e do mar, a redução da biodiversidade, as explosões nucleares – desenvolveu-se de modo exponencial. Contemporaneamente, estão se extinguindo os recursos energéticos não renováveis – petróleo, carvão e gás natural –, acumulados ao longo de milhões de anos e dissipados em poucas décadas. Em suma, o desenvolvimento insustentável está dilapidando os bens comuns naturais como se fôssemos as últimas gerações a viver sobre a Terra.

Daí a necessidade de dar vida a uma nova fase do constitucionalismo que reconheça e garanta também, paralelamente aos direitos fundamentais, aquilo que podemos chamar *bens fundamentais*, pois vitais – como a água, o ar, as geleiras, o patrimônio florestal –, retirando-os do mercado e da disposição da política, dando a eles o *status* inderrogável de *bens constitucionais*, logo, indisponíveis, a fim de preservá-los e torná-los acessíveis a todos.

Entretanto, assistimos ao processo oposto: a privatização e a mercantilização desses bens. O caso exemplar é o do bem vital que é a água potável, sujeito a uma dupla agressão: primeiro, a sua transformação pelas práticas predatórias do capitalismo selvagem – desmatamento, desperdício, poluição das nascentes e lençóis freáticos – num bem escasso, já não acessível a todos, ao ponto de cerca de um bilhão de pessoas não terem acesso a ele; depois, justamente por esta razão, a sua paradoxal privatização e transformação em mercadoria, no momento em que se exigiria, pela sua escassez, a garantia como bem fundamental de todos.

Não só a água, mas todos os bens comuns – a atmosfera, os mares e os grandes rios, as grandes florestas, a biodiversidade – estão hoje ameaçados pelo desenvolvimento industrial insustentável. Parafraseando o preâmbulo da Carta da ONU, uma Constituição da Terra destinada a garantir os bens fundamentais do planeta em acréscimo aos direitos fundamentais dos povos, poderia ser aberta com estas palavras: “Nós, os povos das Nações Unidas, determinados a salvar as gerações futuras do flagelo do desenvolvimento ecologicamente insustentável que, ao longo de uma geração, provocou incontáveis devastações ao nosso ambiente natural, instituímos” as seguintes, urgentes medidas a fim de garantir os seguintes bens fundamentais da humanidade.

A reflexão teórica promovida pela nossa escola deverá identificar estes bens e estas medidas: a instituição de autoridades mundiais para garantia do meio ambiente, responsáveis pela observação da intangibilidade dos bens fundamentais, pela imposição de limites e controles em matéria de emissão de gases de efeito de estufa e pela deliberação de apreensões e sanções contra aqueles que violam as regras e garantias postas para a tutela destes bens vitais. A mais importante destas garantias, parece-me, é uma figura antiga, conhecida desde o direito romano: a do *demanio*⁴, ou seja, a retirada de bens comuns do mercado através da sua qualificação como bens *demaniais*. Com duas correções. Em primeiro lugar, a constitucionalização do seu *status* de bens *demaniais*. Hoje, os bens *demaniais* são definidos pela lei: na Itália pelo Código Civil, que os qualifica como uma longa série de coisas (as praias, os portos, os rios, as torrentes, os lagos, estradas estatais e afins). Mas a lei permite dispor deles, como aconteceu na Itália com a privatização e a transformação em bens patrimoniais, o que só a sua constitucionalização pode impedir. Em segundo lugar, é necessária a instituição de mais tipos de *demanio*: além dos atuais *demanios* municipais, regionais e estatais, também os *demanios supraestatais*, europeus ou mesmo globais, a fim de protegê-los da agressão da indústria e do mercado global. Deveriam fazer parte de um futuro *demanio planetário* a água potável, as geleiras, os mares, as linhas costeiras e a floresta amazônica, vítima de anos de incêndios criminosos.

⁴ *Demanio* (também utilizado no texto como “bens *demaniais*”) representam o conjunto de bens imóveis de direito público pertencentes à administração pública, destinados ao uso gratuito e direto pelos cidadãos. (<http://www.treccani.it/vocabolario/demanio/>). (N.T)

Acrescenta-se, que uma política racional dirigida à tutela os bens ecológicos exige, atualmente, uma luta contra o tempo. Existe, de fato, uma novidade terrível em comparação com todas as catástrofes do passado. Sempre, desde as mais terríveis catástrofes – das guerras mundiais aos genocídios – a razão jurídica e política tiraram lições, repetindo a formulação de novos pactos constitucionais, novos “nunca mais”. Ao contrário de todas as outras catástrofes da história da humanidade, a catástrofe ecológica é, em grande medida, irremediável, e talvez não teremos tempo suficiente para tirar as lições necessárias. Pela primeira vez na história existe o risco de tomarmos consciência da necessidade de mudar de rumo e de fazermos um novo pacto, pondendo, então, ser tarde demais. Mas, também podemos dizer que, pela primeira vez na história, a emergência ambiental pode oferecer, talvez mais do que qualquer outra, uma oportunidade para obrigar a população do planeta a deixar de lado os tantos conflitos e interesses mesquinhos, para se unir em torno de uma batalha comum, contra uma ameaça comum, por uma causa comum.

5. B) *A emergência nuclear. As guerras, a produção e a venda de armas. As garantias de paz* – A segunda emergência, que também exige a expansão do constitucionalismo a nível global, é constituída pelas guerras e pelas ameaças à paz geradas pela produção e posse de armas cada vez mais letais. Após a queda do Muro de Berlim, novas guerras de agressão, embora previstas como crimes pelo Estatuto do Tribunal Penal Internacional, aprovado em Roma em 17.7.1998, foram desencadeadas pelo Ocidente: no Iraque em 1991, na ex-Jugoslávia em 1999, no Afeganistão em 2001, novamente no Iraque em 2003, e contra a Líbia em 2011.

Hoje, as guerras são muito mais assustadoras do que no passado, não apenas pelos armamentos incomparavelmente mais letais empregados e pelo seu caráter assimétrico, mas pelas guerras aéreas, cujas vítimas são, cada vez mais, as populações civis dos países atacados. Pela sua natureza, são anticonstitucionais. Equivalem, na verdade, à ruptura daquele pacto de convivência pacífica estipulado na Carta da ONU e, por isso, se configuram como subversão violenta.

Note-se, que a primeira garantia elementar contra o pesadelo da guerra – mas também contra o terrorismo e a grande criminalidade –, a fim de tutelar os direitos à paz e à vida, deveria consistir no banimento rígido das armas como *bens ilícitos* e, por conseguinte, a proibição inderrogável, constituindo um crime a sua detenção e, mesmo antes, seu comércio e sua produção.

Em primeiro lugar, o banimento das armas nucleares, que constituem uma ameaça permanente para o futuro da humanidade. Atualmente, no mundo, existem 14.525 ogivas nucleares na posse de nove países: 6.850 na Rússia, 6.450 nos Estados Unidos, 300 na França, 280 na China, 215 no Reino Unido, 150 no Paquistão, 140 na Índia, 80 em Israel e 60 na Coreia do Norte. Por um milagre que nenhuma dessas ogivas nucleares tenha caído nas mãos de um grupo terrorista ou que, em qualquer dos Estados que as possuam, o poder não tenha sido conquistado por um louco. Mas o milagre pode acabar. Em 2 de Agosto de 2019, um presidente americano irresponsável, em desacordo com o Tratado de Desarmamento votado dois anos antes por 122 países, ou seja, dois terços dos membros da ONU, retirou oficialmente os Estados Unidos do Tratado de Não Proliferação de Armas Atômicas de 1987, reabrindo, assim, a corrida geral ao rearmamento nuclear.

Uma Constituição da Terra deveria banir todas as armas, mesmo as que não são armas de guerra. Todos os anos, milhões de pessoas morrem no mundo devido à difusão de armas: só em 2017, foram cometidos 464.000 homicídios, na sua maioria com armas de fogo, e centenas de milhares de pessoas morreram nas muitas guerras que infestam o planeta, quase todas civis; sem contar o número altíssimo de suicídios e acidentes causados pelo uso de armas.

Esse massacre absurdo deve-se, em grande parte, à facilidade de aquisição e à enorme difusão das armas. Basta pensar na diferença abismal entre o número de assassinatos por ano em

países onde a posse de armas de fogo é generalizada e todos se armam por medo, e naqueles onde quase ninguém anda armado: ainda em 2017, 63.000 no Brasil, 29.168 no México, 17.284 nos Estados Unidos e 357, dos quais 123 feminicídios, na Itália, onde quase ninguém possui armas e onde a percepção de insegurança e do medo, incomparavelmente maior do que no passado quando o número de assassinatos era enormemente maior, são uma construção política e midiática, que se explica apenas com o fato de que quase todas as ocorrências de violência são contadas na televisão, gerando a sensação de que vivemos numa selva.

Uma campanha contra as armas deveria, desse modo, partir do reconhecimento de um fato elementar: a difusão das armas e o terrível perigo que representam para a paz e para a segurança, são o sinal de que não se concretizou, nem mesmo no interior dos Estados nacionais – certamente, não naqueles onde qualquer pessoa pode adquirir uma arma letal, e menos do que nunca na comunidade internacional – o desarmamento dos associados e o monopólio público da força, teorizados por Thomas Hobbes, há quase quatro séculos, como condição da superação do estado natural e da passagem ao estado civil. Em síntese, a produção, o comércio e a posse de armas – armas incomparavelmente mais destrutivas do que há quatro séculos – são o sinal de uma não concluída civilização da nossa sociedade e o principal fator de desenvolvimento da criminalidade, do terrorismo e das guerras.

Certamente, o desarmamento generalizado e o monopólio público da força podem parecer, hoje, uma utopia e exigiriam muito tempo. Mas é essencial que essa questão seja colocada na ordem do dia da Constituição da Terra, até que o banimento de armas na vida social se torne o objetivo político próprio e unificador de qualquer força democrática e de qualquer mobilização e batalha progressista.

Finalmente, uma Constituição da Terra deveria introduzir uma garantia final de paz que viesse, realmente, a fazer do ordenamento internacional um verdadeiro ordenamento jurídico. Esta garantia deveria consistir na aplicação do monopólio legal da força no âmbito da ONU, já prefigurado pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Realizar-se-ia, assim, a progressiva superação dos exércitos nacionais, já desejada por Immanuel Kant, há mais de dois séculos.⁵ Só assim se concretizaria - contra a ilusória e insensata vontade de poder dos Estados, conivente com os interesses das indústrias de armamento, as quais são as únicas beneficiárias das despesas militares – a passagem efetiva da comunidade internacional do estado de natureza para o estado civil.

6. C) *Um apartheid mundial. Os mortos pela fome e por doenças não tratadas. Por um garantismo social global* – A terceira emergência que a Constituição da Terra deverá enfrentar é constituída pelo crescimento da desigualdade, da pobreza, da fome e das doenças não tratadas, no mundo. Os dados estatísticos são terríveis. Em 2018, 821 milhões de pessoas sofreram de fome e sede e mais de 2 bilhões não tiveram acesso aos 460 medicamentos essenciais ou vitais que a Organização Mundial de Saúde, desde 1977, estabeleceu que fossem acessíveis a todos. As consequências destes flagelos são assustadoras: mais de 8 milhões de pessoas – 24.000 por dia – , na sua maioria crianças, morrem todos os anos por falta de água e de alimentação básica. Outras tantas pessoas morrem devido à indisponibilidade de medicamentos essenciais, vítimas do mercado além das doenças, eis que alguns desses medicamentos relacionados à doenças infecciosas – infecções respiratórias, tuberculose, Aids, malária e similares – são patenteados, ou pior, não são produzidos por falta de procura nos países ricos, pois já erradicadas e desaparecidas.

Estas tragédias não são catástrofes naturais. São o resultado da não implementação das garantias que deveriam ter sido introduzidas nas muitas cartas internacionais de direitos humanos. Todos os direitos estabelecidos pelo Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais

⁵ Il custode della Costituzione(1931), trad. it por A Caracciolo, Giuffrè, Milão, 1981, p. 135,241

e culturais, estipulados em Nova Iorque em 16 de dezembro de 1966 – o direito à saúde, o direito à educação, os direitos à subsistência – permaneceram no papel, inefetivos e violados, como comprovam as dezenas de milhões de mortes todos os anos, causadas pela fome, pela falta de água e por doenças não tratadas.

Estamos, portanto, diante de uma gigantesca e criminoso omissão de socorro, combinado com as políticas criminosas que criaram condições de indignância, nas quais vivem e morrem milhões de pessoas, devido às políticas de roubo e exploração promovidas pelo capitalismo desregrado. Se levamos a sério o direito e os direitos, devemos reconhecer que estes crimes se devem a uma culpável carência de garantias das respectivas funções e instituições. É uma carência insensata, se pensarmos nos seguintes efeitos terríveis do *apartheid* mundial: o aumento dos fluxos migratórios, o ódio crescente pelo Ocidente, o descrédito dos seus valores políticos, o desenvolvimento da violência, do crime organizado, das guerras civis, do racismo, do fundamentalismo e do terrorismo. Mas, ainda mais evidente é a insensatez destas transgressões quando considerada a facilidade com que esta ausência de garantias e a extrema pobreza das massas exterminadas poderiam ser superadas, e com vantagens para todos, inclusive para os países ricos. De fato, não custaria muito impedir esses massacres. A maioria dos medicamentos essenciais contra a poliomielite, o sarampo e a difteria, que provocam mais de um milhão de mortes todos os anos, não custam quase nada. De um modo mais geral, as despesas necessárias para satisfazer os mínimos vitais seriam baixíssimas. “A pobreza no mundo”, escreveu Thomas Pogge, “é muito maior, mas também muito menor de quanto pensamos... A sua eliminação não exigiria mais de 1% do produto global”: precisamente, 1,13% do PIB mundial, 500 bilhões de dólares por ano, menos do que o balanço anual da defesa, só dos Estados Unidos⁶.

Bastaria, portanto, uma redistribuição modesta da riqueza a nível global para retirar metade da população mundial da pobreza e, ao mesmo tempo, para promover o desenvolvimento econômico dos países pobres, com conseqüente benefício – paz, estabilidade política, redução e desdramatização das migrações, crescimento econômico equilibrado – mesmo para os países ricos.

Contra esta emergência humanitária, existem muitas instituições internacionais de garantia que uma Constituição da Terra deveria introduzir ou refundar. Inicialmente, a reforma das atuais instituições internacionais de controle econômico – o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio –, dando a elas objetivos de desenvolver a economia dos países pobres, opostos aos até então perseguidos. Face aos gigantescos problemas da fome e da miséria, deveriam ser organizadas instituições dedicadas à satisfação dos direitos sociais, previstas no Pacto de 1966. Algumas destas instituições, como a FAO e a Organização Mundial da Saúde já existem há muito tempo, e seria necessário dotá-las de meios e de poderes necessários para fornecer serviços alimentares e sanitários: por exemplo, estabelecendo, como previsto na Constituição brasileira de 1988, quotas anuais do produto interno mundial a serem destinados ao funcionamento delas. Outras instituições – no campo da garantia ambiental, da educação, da habitação e de outros direitos vitais – deveriam, ao invés, serem criadas.

Finalmente, uma Constituição da Terra deveria prever a introdução de um fisco global de natureza progressiva para apoiar estas instituições de garantia. Esta é uma proposta apresentada por Thomas Piketty e Anthony Atkinson⁷. Ela teria como vantagem, dentre outras coisas, a criação de uma espécie de cadastro dos capitais, a fim de garantir a transparência e impedir a evasão fiscal. Além desse imposto global, o financiamento das instituições de garantia deveria provir

⁶ T. Pogge, *Povertà mondiale e diritti umani. Responsabilitè e riforme cosmopolite* (2008). Tr. it. por D. Botti. Roma-Bari: Laterza, 2010, p. 304.

⁷ Th. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo* (2013). Tr. it. por S. Arecco, Bompiani, Milão 2014, cap. 15, em particular as p. 814-824; A. Atkinson, *Disuguaglianza Che cosa si può fare?* (2015), tr. it. por V.B. Sala, Milão: Raffaele Cortina, 2015, p. 206-208 e 243.

do chamado *Tobin Tax* sobre transações financeiras, do qual se fala há décadas, e que teria o efeito de reduzir as transações puramente especulativas nos mercados monetários e, além disso, de tributar o uso e o abuso dos bens comuns da humanidade, como as linhas aéreas ou órbitas de satélites ou as frequências de transmissão.

7. *A alternativa possível: constitucionalizar a globalização, globalizar o garantismo constitucional. Otimismo metodológico* “Uma Constituição da Terra” a constitucionalização da globalização ou, o que é igual, a globalização do constitucionalismo – são, afinal, possíveis⁸. Naturalmente, os interesses poderosos contrários a um constitucionalismo global não permitem fáceis otimismo. Mas, há de se distinguir entre a improbabilidade política e a impossibilidade teórica; entre as razões políticas que tornam improvável a perspectiva de um constitucionalismo global das razões teóricas a ele opostas. De fato, uma coisa é dizer que esta perspectiva é improvável, devido aos poderosos interesses a ela opostos. Outra coisa é dizer que no plano teórico ela é impossível.

Normalmente, as duas coisas são confundidas. Uma das tarefas da nossa Escola para uma Constituição da Terra deverá, pelo contrário, consistir na demonstração de que a improbabilidade política de uma Constituição da Terra dotada de garantias adequadas não equivale à sua completa impossibilidade teórica, e que por isso não devemos confundir, se não quisermos esconder as responsabilidades da política, conservação e realismo, desqualificando como “irrealista” ou “utópico” aquilo que simplesmente contrasta com os interesses e com a vontade dos mais fortes. Um comportamento similar equivaleria a uma abdicação da razão. E valeria, de fato, à assumir como inevitável e, portanto, legitimar e apoiar os processos desconstrutivos em curso.

Não é de todo verdadeiro o fato de que não existam alternativas, como frequentemente se repete. Existem alternativas e estas seriam realizadas somente se houvesse a vontade política para as implementar e se, à tal vontade, não se opusessem poderosos interesses privados. Os problemas não são inteiramente teóricos ou técnicos mas, infelizmente, de caráter político: estão ligados à indisponibilidade dos poderes mais fortes – as superpotências militares, as grandes empresas multinacionais e os mercados financeiros – de se submeterem à lei e aos direitos. Mas, trata-se de uma indisponibilidade míope, que não leva em conta o fato de que, no mundo globalizado, a construção de uma esfera pública internacional garantidora da paz e dos direitos representa hoje, assim como da formação dos estados nacionais às origens do capitalismo, a única alternativa racional para um futuro de guerras e de violência capazes de abalar os interesses de todos.

Há, também, uma outra tarefa que queremos atribuir à nossa escola: mostrar como as emergências planetárias e a possibilidade de enfrentá-las e resolvê-las geraram, também, uma grande e positiva novidade. Pela primeira vez na história existe um interesse público e geral suficientemente mais amplo e vital do que todos os diferentes interesses públicos do passado: o interesse de todos na sobrevivência da humanidade e na habitabilidade do planeta, assegurado pelas garantias dos bens comuns e pelos direitos fundamentais de todos, como limites a todos os poderes, sejam políticos ou econômicos. Existe também uma interdependência crescente entre todos os povos da Terra, capaz de gerar uma solidariedade sem precedentes entre todos os seres humanos e de refundar a política como política interna do mundo.

⁸ Se trata de um projeto concebido por I. Kant, *Per la pace perpetua*, cit. e, antes disso, in *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico* (1784), em *Scritti politici* cit., *Tesi settima*, p. 131-134 e in *Sopra il detto comune: questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica* (1793), ivi, III, p. 280. A hipótese retoma e desenvolve a reflexão de J-J. Rousseau, *Estratto dal progetto di pace perpetua dell'Abbé de Saint-Pierre* (1761) in Id., *Opere*, editado por P. Rossi, Florença, Sansoni 1972, p. 137-154; Id., *Giudizio sul progetto di pace perpetua* (1782), ivi, p. 154-160, comentando o ensaio de C. I. Castel, Abate di Saint-Pierre, *Les Mémoires pour rendre la paix perpetuelle en Europe*, publicados em Colônia em 1712 e em Utrecht em 1713, por força da paz de Utrecht, com a substituição, no título, do termo *Mémoires* pelo termo *Projet*.

Logo, esta consciência dos problemas como um todo e as suas possíveis soluções para o interesse de todos, graças à expansão a nível global do paradigma garantista e dos seus custos, permite uma nota de otimismo: existe uma alternativa possível à atual deriva, embora dificultada por interesses e preconceitos, tanto poderosos quanto míopes. Uma escola “Constituinte Terra” deverá, antes de mais nada, demonstrar a necessidade de não confundir problemas teóricos com problemas políticos e de evitar a falácia realista que consiste na naturalização e, por conseguinte, na legitimação daquilo que realmente acontece. Deverá, também, contrastar com o pessimismo desconstrutivo e paralisante destinado a converter-se na aceitação passiva do existente. Sem a “esperança de tempos melhores”, escreveu Kant, “um desejo sério de fazer algo útil para o bem geral nunca teria excitado o coração humano”⁹, uma vez que a esperança de progresso forma o pressuposto, seja do compromisso moral quanto do compromisso político.

Post scriptum de 21 de maio de 2020.

Esta exposição foi realizada há três meses, em 21 de fevereiro, no mesmo dia em que se teve a primeira difusão do coronavírus na Itália. Recebeu assim, infelizmente, a mais clamorosa e dramática confirmação da proposta por ela sustentada: a necessidade e a urgência de dar vida a uma esfera pública planetária e a uma expansão global do paradigma constitucional. Esta pandemia, na verdade, apresenta um aspecto particular em comparação com todas as outras emergências, incluindo a ecológica e a nuclear. Por causa do terrível balanço quotidiano de mortes em todo o mundo, esta se tornou muito mais visível e intolerável do que qualquer outra falta de adequação das instituições globais de garantia. Mais do que qualquer outra catástrofe, tornou-se urgente e universalmente aceitável a necessidade de preencher esta lacuna com a implementação das muitas cartas dos direitos humanos. Pode-se tirar duas lições dela. Uma relativa ao caráter público e a outra relativa ao caráter global das garantias, capazes de preveni-las e enfrenta-las.

1. A primeira lição consiste no reconhecimento do papel vital da esfera pública. Após anos de desvalorização liberal, de repente a crise sanitária e a crise econômica produzida por esta pandemia fizeram-nos descobrir o valor essencial e insubstituível do Estado, do qual todos, a começar pelos liberais antiestatais, exigem literalmente tudo: tratamento gratuito e rios de dinheiro, salvação da vida e salvação das empresas, prevenção dos contágios e recuperação econômica. Acima de tudo, a pandemia demonstrou o valor inestimável da saúde pública, gratuita e acessível a todos, em função do direito universal à saúde, previsto no artigo 32 da nossa Constituição. Ela trouxe à luz a miopia das políticas governamentais, que nos últimos dez anos, na Itália, suprimiram 70.000 leitos, fecharam 359 hospitais ou repartições hospitalares, reduziram o número de profissionais da saúde e não substituíram os milhares de médicos e enfermeiros que se aposentaram. O pico da insanidade foi atingido na Lombardia, onde se registou a maior taxa de contágio e mortalidade do mundo – no início de maio de 2020, 6,5% do total mundial e mais de metade das mortes registadas na Itália –, devido às políticas irresponsáveis adotadas pela Região: a privatização de uma grande parte da saúde; a redução da assistência sanitária domiciliar e do número de médicos de família; a diminuição do número de hospitais públicos, cujos prontos-socorros foram invadidos por pacientes com coronavírus, transformando-se em focos da doença; e a decisão deplorável de transferir muitos destes doentes aos asilos e lares de idosos, devido à escassez de leitos em hospitais públicos, onde o contágio causou um massacre.

De repente, a epidemia do coronavírus, com a sua carga diária de mortos e infectados, colocou a saúde pública no centro das preocupações de todos. Instou e promoveu a potencialização do sistema de saúde, a multiplicação de leitos e unidades de terapia intensiva, o aumento do número de médicos e enfermeiros e a produção do equipamento de saúde necessário.

⁹ I. Kant, *Sopra il deto comune* cit., II, p. 276

Ela mostrou a irracionalidade – e, na minha opinião, a inconstitucionalidade, em contraste com o princípio da igualdade – da existência, na Itália, de 20 sistemas de saúde diferentes, quanto são as regiões. Evidenciou a superioridade dos sistemas políticos que dispõem de saúde pública, isto é, de funções e instituições primárias de garantia da saúde, em comparação àqueles em que a saúde e a vida são de responsabilidade das companhias de seguros e à saúde privada. Na realidade, só a saúde pública pode garantir a igualdade na garantia da saúde. Só a gestão pública é capaz, em caso de pandemia, de limitar os danos provenientes das leis do mercado, que impõem às empresas, apesar dos riscos de contágio, a corrida à reabertura das suas atividades, para não serem expulsas da concorrência ou, pior ainda, para conquistarem novas fatias de mercado, aproveitando-se do drama. Só a esfera pública pode produzir o equipamento sanitário necessário – máscaras, respiradores, luvas, testes diagnósticos e similares – para além das vantagens econômicas do momento e das mudanças dinâmicas do mercado. Só a esfera pública pode destinar fundos adequados para o desenvolvimento e promoção da pesquisa médica sobre tratamentos e vacinas, bem como para a produção em massa de medicamentos que os tornem acessíveis a todos, como bens fundamentais, gratuitamente.

Não só isso. O coronavírus pegou todos os governos despreparados, revelando a sua total imprudência. Embora o perigo de uma pandemia já tenha sido previsto em setembro de 2019 por um relatório do Banco Mundial, nada foi feito para enfrentá-la. Em caso de guerra, são realizados exercícios militares, construídos bunkers, atos de simulações de ataque e técnicas de defesa. Contra o perigo anunciado de uma pandemia, absolutamente nada foi feito. O paradoxo foi alcançado com o equipamento médico. Prevendo uma guerra, se acumulam armas, tanques, carros armados e mísseis nucleares. O coronavírus, pelo contrário, nos levou a descobrir a incrível falta das medidas mais elementares para enfrentar o contágio: desde a escassez de leitos e repartições de terapia intensiva, escassez de respiradores, testes rápidos e máscaras, escassez absurda de médicos e enfermeiros, até a ausência de uma organização adequada para a assistência territorial e domiciliar. Naturalmente, essa imprudência se revelou de modo mais dramático em países como os Estados Unidos, que carecem de saúde pública. Nesses países, quem não tem um seguro adequado não pode ser tratado, e dezenas de milhões de pessoas pobres são deixadas à sua sorte. A falta de preparação e a imprudência são inevitáveis nos países pobres. Mas elas são apenas o sinal de uma demência incrível quando se trata das grandes potências, fraquíssimas na defesa da vida e da saúde das pessoas. Nos Estados Unidos, o Presidente Trump desmantelou, em grande medida, a modesta reforma dos cuidados de saúde de Obama, deixando milhões de pessoas pobres sem possibilidade de tratamento. A maior potência do mundo continua a produzir armas nucleares cada vez mais letais contra inimigos inexistentes, mas se viu desprovida de respiradores e testes rápidos, provocando, assim, dezenas, talvez centenas de milhares de mortos.

2. Não menos importante e vital é a segunda lição, ligada à natureza global desta pandemia, a qual teria exigido uma resposta global, decidida com base em estratégias unitárias, as quais só podem provir de uma instituição de garantia global. Na realidade, basta que sejam tomadas medidas inadequadas ou inoportunas em qualquer país ou região para que se reabram os perigos de contágios com os deslocamentos e se multipliquem as infecções e as mortes em todos os outros países. O nosso ordenamento internacional já dispõe de uma Organização Mundial de Saúde. Mas, esta instituição não está nem perto da altura das funções de garantia que lhe foram atribuídas, devido aos recursos bastante limitados – 4 bilhões e 8 milhões de euros a cada dois anos, na sua maioria provenientes de privados – e à falta de poderes efetivos. Ademais, demonstrou, nesta ocasião, uma ineficiência clamorosa. Seria o caso, então, de reformá-la e reforçá-la, tanto em termos de financiamento como de poderes, para que seja capaz, em primeiro lugar, de prevenir as pandemias e bloquear os contágios na origem; em segundo lugar, de dar resposta com medidas inseridas nos vários níveis do ordenamento, com base em um princípio de subsidiariedade, que atribua, aos níveis de regulamentação superiores, a adoção de princípios orientadores de âmbito geral e, aos vários níveis inferiores, a adaptação desses princípios às

diferentes situações territoriais; em terceiro lugar, para levar a ajuda médica necessária aos países mais pobres e mais desprovidos de serviços sanitários. Se tivesse havido uma gestão em vários níveis, tanto unitária quanto tempestiva – informada pelo princípio da subsidiariedade, mas coordenada por uma instituição de garantia global verdadeiramente independente – hoje, não choraríamos por centenas de milhares de mortes.

Contrariamente, cada Estado adotou, de região para região, em tempos diferentes, medidas diferentes e heterogêneas contra o vírus, por vezes completamente insuficientes, condicionadas pelo receio de prejudicar a economia e, em todos os casos, fontes de incertezas, confusões e conflitos entre os diferentes níveis decisoriais. Na Europa, em particular, os 27 países-membros se colocaram numa ordem dispersa, adotando, cada um, estratégias diferentes, embora a gestão comum da epidemia seja imposta pelos seus tratados constituintes. O artigo 168 do Tratado sobre o Funcionamento da União, após de ter afirmado que “a União assegura um elevado nível de proteção da saúde humana”, estabelece que “os Estados-Membros coordenem entre si, em conexão com a Comissão, as respectivas políticas” e que “o Parlamento Europeu e o Conselho podem, igualmente, tomar medidas para proteger a saúde humana, em particular para combater os grandes flagelos sanitários que se propagam além fronteiras”. Além disso, o artigo 222, intitulado “cláusulas de solidariedade”, estabelece que “a União e os Estados-Membros atuarão em conjunto num espírito de solidariedade sempre que um Estado-Membro seja vítima de uma calamidade natural”.

Contudo, aconteceu que a União Europeia – cuja Comissão tem entre os seus membros um Comissário para a Saúde, outro para a Coesão e até mesmo um Comissário para a Gestão de Crises – não assumiu o governo da epidemia com diretrizes sanitárias uniformes para todos os Estados-Membros. Se com esta abdicação ao próprio papel de governo vier a se juntar o penoso conflito entre os soberanos do norte e os soberanos do sul, em função da ajuda econômica aos países mais afetados pela epidemia, é evidente o risco de que se perca a razão de existir da União, a qual se revelou capaz de impor aos Estados-Membros sacrifícios somente em prol do seu equilíbrio financeiro, e não medidas sanitárias que beneficiassem a saúde e a vida dos seus cidadãos.

Além disso, é possível que a pandemia do coronavírus, que afeta toda a humanidade, sem distinção de nacionalidade ou riqueza, gere uma consciência comum da necessidade proposta pelo nosso movimento “Constituinte Terra”, de construção de uma esfera pública e de um constitucionalismo global, capaz, antes de mais nada, de garantir a saúde de todos os seres humanos, e de uma forma mais geral, de enfrentar todos os outros desafios e emergências globais – ambientais, nucleares, humanitárias – que unem toda a humanidade.

Este cataclismo, como todos dizem, é destinado a produzir efeitos chocantes para o nosso futuro. Estes efeitos podem ser regressivos ou progressivos, dependendo se prevalecer a cegueira da lei do mais forte ou a razão das leis dos mais fracos. Pode ser seguido de um crescimento descontrolado das desigualdades, da discriminação e do desemprego, ou de novas garantias de direitos vitais à subsistência e à igualdade de direitos; de um desenvolvimento mais feroz do darwinismo social, ou de uma refundação garantista do *welfare*, sob a bandeira da desburocratização da sua transformação num Estado social de direito; de uma acentuação destrutiva da competição capitalista, ou da afirmação do interesse de todos no valor racional da solidariedade; o declínio superveniente da União Europeia, devido ao prevalecimento das soberanias do sul e das soberanias e egoísmos do Norte, ou sua refundação com base numa solidariedade renovada, e no desenvolvimento efetivo das suas instituições a nível federal e constitucional; o desenvolvimento de uma esfera pública global apoiada por um constitucionalismo de alcance universal, ou a regressão aos velhos nacionalismos em conflito entre si e aos poderes desenfreios dos mercados, à espera da próxima catástrofe.