

# **JOSÉ NICOLAU DOS SANTOS**

---

Professor Catedrático Interino e Docente Livre na Faculdade de Direito e Professor Catedrático na Faculdade de Filosofia da Universidade do Paraná. — Membro do Instituto Histórico Geográfico e Etnográfico e do Conselho Regional de Geografia do Estado do Paraná. — Ex-Inspetor Federal do Ensino Secundário. — Ex-Diretor do Colégio Estadual do Paraná. — Ex-Catedrático do Instituto de Química e Ex-Catedrático da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Paraná.

## **ONU**

**Estado, Proto-Estado ou Super-Estado?**

- CURITIBA -

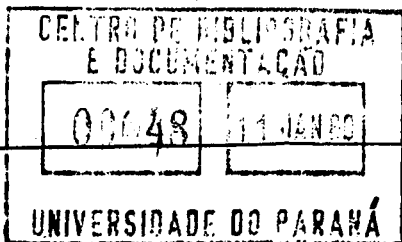
1952

### Do mesmo autor

- Raça e Nacionalidade** — Empr. Gráf. Paran., 1939.  
**Elementos de Estatística Metodológica e Aplicada**  
— Ed. Guaíra Ltda., 1.<sup>a</sup> edição 1940, 2.<sup>a</sup> edição 1950.  
**Fundamentos Jurídicos da Transformação dos Estados** — Ed. Guaíra Ltda., 2.<sup>a</sup> edição 1943.  
**Teoria Geral do Estado** — Ed. Guaíra Ltda., 1950.  
**Geografia Humana e Teoria Geral do Estado** —  
Ciências Correlatas — Ed. Guaíra Ltda., 1951.

### ESTUDOS E CONFERENCIAS:

- A presença de Rui no moderno Direito Internacional** — Confer. na Faculdade de Direito da Universidade do Paraná, 1949.  
**As Nações Unidas e o problema da Paz Internacional** — Conf. na Faculdade de Direito da Universidade do Paraná, 1949.  
**O conceito de paz na poesia marcial brasileira** —  
Conf. no Instituto de Educação do Paraná, 1949.  
**Roteiro da Democracia** — Conf. na Rádio Guaíraca, 1949.  
**Perfil de Pedro I** — Conf. no Rotary Club de Curitiba, 1951.  
**Diretrizes da política imigratória brasileira** —  
Aula inaugural na Faculdade de Filosofia da Universidade do Paraná, 1943.  
**América e Europa: dois polos da Civilização** —  
Aula inaugural na Faculdade de Ciências Econômicas do Paraná, 1940.  
**Evolução da Ciência Geográfica** — Aula inaugural no Colégio Estadual do Paraná, 1941.  
**Conceito de Crédito** — Rev. "Estudos Sociais e Técnicos", n. 2, 1948.  
**O imposto sobre a renda** — Rev. "Estudos Soc. e Técn.", ns. 5 e 6, 1948.  
**A SEGUIR:**  
**Curso de Direito Internacional Público** — Ed. Guaíra Ltda.  
**Pontos de Literatura** (co-autoria do Prof. R. Mansur Guérios) Ed. Guaíra Ltda.



Como em todos os meus livros, esta página pertence à lembrança meiga e querida de

**SÉRGIO ERNESTO BERGONSE**

meu pequenino sobrinho e meu maior amigo, uma esperança linda que perdi tão cedo, uma saüdade imensa que encontrei na vida.



*No momento em que apresentamos à egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná esta tese de concurso, desejamos expressar a todos os seus ilustres membros os sentimentos da nossa mais profunda admiração e sincera homenagem, na pessoa de seu nobre Diretor, eminente amigo e mestre*

*PROF. ENÉAS MARQUES DOS SANTOS*

*cujo alto saber jurídico e cujas meritórias virtudes cívicas e morais têm servido de orientação e de exemplo para as gerações acadêmicas que nesta tradicional Faculdade sempre aprenderam o culto do Direito e a dignificação da Justiça.*

Curitiba, Agosto de 1952.

JOSÉ NICOLAU DOS SANTOS



## INTRODUÇÃO

*Na hora do nascimento de Cristo, o "Príncipe da Paz", resoaram pelos céus de Belém os cânticos angélicos, como augúrio de melhores dias para o mundo tormentoso em que vivemos:*

**"GLORIA IN ALTISSIMIS DEO ET IN TERRA PAX HOMINIBUS BONAE VOLUNTATIS!"**

Lucas, II, 14.

*De então, pondo tóda a esperança nas promessas divinas, os poetas cantam e imploram:*

**"IO VO GRIDANDO: PACE, PACE, PACE!"**

Petrarca

*Mas outros homens, os céticos, os que forjam o aço das espadas, os que escavam as trincheiras do ódio e da desconfiança entre povos irmãos, clamam também pela voz soturna dos canhões:*

**"NÃO É GRITANDO: PAZ! QUE A OBTEMOS".**

Napoleão

*Ante a dissonância das idéias, em face ao desencontro das ações, bem cabia ao profeta lastimar a dolorosa incompreensão humana:*

**"DISCENTES PAX, PAX: ET NON ERAT PAX".**

Jeremias, IV, 14.

*E há dois mil anos aguarda a Humanidade, entre ansiosa e infeliz, que em seu seio ainda venham a ser gerados “os homens de boa vontade”.*

\* \* \*

*Chegou enfim o dia em que a Liga da Paz montou a sua tenda, num recanto tranqüilo dos Alpes, às margens bucólicas do Léman. Mas a primeira geração humana do vigésimo século ainda deveria ficar distante da sua Canãa, tantas vezes prometida e tantas vezes malograda. Tinha razão o profeta bíblico: os homens não sabem o que procuram, não encontram o que desconhecem.*

*Novo furacão de ferro e pólvora voltou a derruir o continente e a incendiar o mundo. Todo o poderio da técnica moderna, todos os recursos da ciência miraculosa foram jogados na fogueira da guerra como preço de uma vitória que custou, a vencedores e vencidos, “lágrimas, suor e sangue”, na expressão nua e fiel de Churchill. A Humanidade tinha ânsia de sobreviver, e sobreviveu. A Civilização tinha a esperança de não sucumbir, e guarda ainda essa esperança.*

*Outra tenda de Paz e de Fraternidade bateu as suas estacas à beira de outro lago, no coração da cidade gigante, em pleno chão do Novo Mundo, a terra nativa da Democracia, a pátria enaltecida da Liberdade. Bom augúrio para começo de uma empresa. A senda da Paz não pode deixar de ter início senão entre êsses dois pilares mestres que asseguram a dignidade do homem e a felicidade das nações. “A Democracia e a Liberdade — já o proclamou Rui — são pacíficas e construtivas”.*

*Por tudo isto, a “CARTA DE SÃO FRANCISCO” é um evangelho de fé nos destinos superiores da raça humana, é uma promessa de melhores sóis para as gerações que hão de vir, no*



*futuro, habitar este mesmo planeta onde hoje trilhamos o espaço sem fim dos corpos siderais. Que Deus possa ouvir a prece aflita e o propósito contrito de dois bilhões de almas em sua aspiração comum:*

**“NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS**

*a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra...*

*a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem...*

*a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla...*

**E PARA TAIS FINS**

*praticar a tolerância e viver em paz, como bons vizinhos...*

*e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais...*”

*Eis um programa fundido em bronze e jurado sobre a cinza ainda quente de todos os soldados desconhecidos, sobre a fronte inocente de muitos órfãos desamparados, sobre as pedras soltas e calcinadas dos templos que jazem em ruínas. Mais do que um programa, a Carta da ONU é um desejo secularmente abrigado no coração da própria Humanidade. Mais do que um desejo, mais do que um programa, mais do que uma promessa solene, corporificada na tinta e no papel de um documento diplomático, os propósitos pacifistas da ONU são uma necessidade vital para o pequeno mundo onde moramos, para a conservação da própria espécie a que pertencemos. “As forças titânicas do átomo — escreveu José Manuel Cortina — parado-*

*xalmente trabalham pela paz". Não é uma frase bonita, essa que talhou o jurista e diplomata cubano. Ao contrário, é uma advertência ríspida, mas sensata. Muito mais sensata do que ríspida.*

\* \* \*

O problema da paz é, sem dúvida, o mais importante e o mais urgente dos problemas que o Direito e o Estado enfrentam nas horas que soam. Na escolha da tese com que nos candidataríamos à cátedra de Teoria Geral do Estado da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná, o tema mais oportuno e sugestivo que se nos deparou à escolha foi precisamente a análise da natureza e da finalidade da nova Organização Internacional. Ela se propõe a "manter a paz e a segurança" no concerto universal das nacionalidades. Ela se destina, pois, a concretizar o velho lema dos juristas utópicos: "A PAZ PELO DIREITO".

Ante o tumulto e a inconstância dos ventos que sempre dominaram e ainda sacodem o firmamento político do mundo, é justo que se indague como e porque a ONU está capacitada para atingir tão alto e nobre objetivo. Disporá ela dos vigamentos estruturais de um Super-Estado Mundial, ou desenha apenas um novo tipo de aliança diplomática, precária e tênue? Deterá o moderno organismo de Lake Success os poderes e as funções de um super-governo internacional ou somente lhe cabem as estreitas prerogativas de um "congresso de professores e jurisconsultos", cerceados em suas decisões e atitudes pelo irremovível preconceito da soberania absoluta dos Estados?

Dentro dessa curiosidade justificada, há perguntas que surgem espontaneamente, mas cujas respostas envolvem sempre dúvidas e controvérsias: Com a ONU e pela ONU terá enfim a Humanidade a manutenção da paz e a proscricção da guerra, ou, em sentido inverso, a pesar dela e contra ela, o arbítrio da força e o império da violência banirão da comunidade das nações mais esta miragem de "um mundo só", alicerçado sobre

*o Direito e a Justiça? Representa ela a verdadeira e ampla estrada da Paz permanente, ou é um simples atalho de armas ensarilhadas, num armistício provisório? Enfim, que é a Paz? Quais os motivos que levam os Estados a se guerrearem e destruírem? Que é a ONU? Qual a proporção entre a sua natureza e a sua finalidade?*

*Eis algumas indagações que encerra a matéria contida no ponto n.º 19 do programa de curso subscrito pelo professor jubilado, Dr. Azevedo Macedo, e assim sintetizado e redigido:*

*“As duas guerras mundiais, suas conseqüências. Problemas políticos e econômicos do após-guerra. Organização das Nações Unidas”.*

*Durante os vários anos em que tivemos a honra de prelecionar a cátedra de Teoria Geral do Estado nesta Faculdade de Direito, sempre se nos deparou a nova entidade política internacional como um tema fundamental e predominante, um centro de gravitação das modernas tendências do Direito Público e da Filosofia Política. Hoje, quando nos inscrevemos ao concurso da referida cátedra, a sugestão e a oportunidade daquele temário fizeram-nos esquecer momentaneamente o limite das nossas forças para enfrenta-lo e analisa-lo. A escolha, porém, está feita e já é tarde para recuar.*

*Resta-nos somente para incentivo ao trabalho, ante a dificuldade e a vastidão doutrinária da tese que preferimos concluir, recordar a velha e preciosa advertência de Aristóteles na “ÉTICA A NICÔMACO”:*

*“Não se deve pedir igual certeza em cada matéria, senão dentro da proporção de que seja capaz a natureza do assunto”.*

*Assim, pois, confiantes na lição do sábio etagirita, “ONU — ESTADO, PROTO-ESTADO OU SUPER-ESTADO?” é a tese de concurso que apresentamos à nobre Direção e à egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná, com as nossas mais sinceras homenagens.*

*Curitiba, agosto de 1952.*

**JOSÉ NICOLAU DOS SANTOS**



**I PARTE**

**NATUREZA DA ORGANIZAÇÃO  
INTERNACIONAL**



## POSIÇÃO DO PROBLEMA

O século em que vivemos já conheceu a estruturação de duas sociedades internacionais: a velha Liga das Nações que encerrou as suas atividades em 1945 e a atual Organização das Nações Unidas, que inicia as suas nesse mesmo ano da vitória aliada. Mais de seis lustros decorreram desde o momento em que, nos salões de Versalhes, uma entidade jurídica **sui generis** foi edificada, sôbre as labaredas da guerra mal extinta, por inspiração de Wilson e com a assistência atenta dos três grandes da época: Lloyd Georges, Clémenceau e Orlando.

Desde então empenharam-se os doutrinadores da Teoria Geral do Estado e do Direito das Gentes em fixar a verdadeira natureza do novo organismo supra ou extra-estatal. E os argumentos condensados para definir a essência da antiga SDN<sup>1</sup> valem ainda agora para conceituar a moderna ONU, pela analogia de propósitos e semelhança visível de estrutura que ambas mantêm. É útil, pois, recordar o que já foi dito anteriormente com respeito à primeira sociedade de Estados, afim de melhor ser compreendida e interpretada a segunda.

Focalizando a disparidade de doutrinas sôbre a natureza da extinta Liga, lembra Kranenburg que em 1926 Sir John Fisher Williams acentuava a dificuldade insolúvel de se fixar um conceito positivo, notando que "um côro de vozes de grandes autoridades apressava-se em nos dizer apenas o que a Sociedade das

Nações **não era**". Usou-se e abusou-se então, como ainda agora, do método negativo da exclusão: "A Sociedade não é um Estado, nem um super-Estado". (1) E, **mutatis mutandi**, a mesma atitude tem sido adotada com respeito à novíssima ONU.

A conceituação pode ser verídica, mas não resolve o assunto. Ao contrário, dificulta-o. De fato, um organismo social inteiramente novo e diferente, que não deve ser assemelhado ao Estado — entidade política bastante conhecida e precioso termo de comparação — nem se coloca acima do Estado, nem a êle se subordina, só poderá ser alguma coisa de extravagante, inidentificável, algo que escapa à pobreza atual da terminologia do Direito e da Ciência Política. Mas essa dificuldade científica não merece ser contornada. E' preferível enfrenta-la, tentando-se uma superação. Por isso mergulhamos também no profundo oceano das controvérsias doutrinárias, nessa tumultuante correnteza das teorias adversas, visando encontrar um farol benéfico e inspirador de rumo.

As opiniões dos mestres são as mais divergentes possíveis: para Larnaude a SDN constitui "um tipo absolutamente novo", juízo também emitido por Bonde (2). Oppenheim julga-a "uma União de caráter **sui generis**", e, da mesma forma, Kranenburg. (3) Já Fauchille acredita ser a SDN "mais do que uma simples

---

(1) R. Kranenburg — Teoria Política (I) — pág. 179.

(2) Escreve Bonde: "A SDN não é um super-Estado, também não é uma Sociedade de Estados análoga ao Estado Federal, à Confederação de Estados ou à União. E' uma formação exclusivamente contratual de um tipo novo, em que cada Estado assume obrigações que, salvo as restrições expressas, deixa intacta a sua soberania sôbre todos os outros pontos. Foi o que o Senado dos Estados Unidos não compreendeu quando recusou ratificar o tratado de paz". Amédée Bonde — *Droit International Public* (II) pág. 259.

(3) Opina Kranenburg: "... estamos ante uma associação *sui generis*, que é de um caráter diferente". (R. Kranenburg — *Op. Cit.* — I — pág. 183).



União de Estados e menos do que um super-Estado". Niemayer dá-lhe o qualificativo de "Confederação" (1), acompanhado de Kraus, Redslob e Verdross.

Em plano inferior, Brunet considera a SDN simplesmente como "um organismo de trabalho internacional", enquanto Hatschek a indigita apenas de "Sociedade de Administração, encarregada de assegurar a paz" e Schmitt de "Organização Administrativa e **Bureau** de bons officios". Ainda com maior desaprêço Duguit só a conceitua como sendo "o esbôço de um serviço público de defesa comum" (2).

No extremo oposto, dando relêvo ao cunho **federativo** da SDN, Georges Scelle com a sua alta autoridade de internacionalista informa que ela é realmente uma "federação de federações". (3) E Combothecra acredita que "A SDN é um rudimento de Confederação hegemônica". (4) Há, enfim, os juristas que vêem na Sociedade Internacional "um organismo vivo" fugindo aos critérios de classificações conhecidas. Esse é o pensar de Lawrence. Contudo, deve-se recordar aqui que também o Estado é considerado como "um organismo vivo" pela concepção geopolítica de Rudolf Kjellen e seus discípulos. A fórmula organicista, portanto, não resolve o problema e, mais ainda, parece dar razão a Schücking e Wehberg quando asseguraram ser a SDN uma na-

- 
- (1) Diz Niemayer: "... desde que um Estado cede a sua soberania a um **organismo superior** as relações entre ambos deixa de ser um **Direito Internacional** para converter-se em relações de **Direito Público**, isto é, a **Liga** converte-se em **Confederação**". Theodor Niemayer — Derecho Internacional Público (III) — pág. 92.
  - (2) "O embrião de Sociedade das Nações que tentou criar o Tratado de Versalles não é, em realidade, outra coisa senão o **esboço de um serviço público** de defesa comum". Léon Duguit — Traité de Droit Constitutionnel (VI) — Vol. I, Le problème de l'État — pág. 560
  - (3) "... Vemos o **Direito das Gentes** impôr as mesmas garantias liberdade aos Estados — num sistema federal mais vasto, ou supra federal, como o da SDN, que é uma **federação de federações**". Georges Scelle — Droit de Gens (V) — pág. 223, Vol. I.
  - (4) X. S. Combothecra — Droit Public Général du Monde Civilisé (VI) — pág. 69.

tural "Confederação de Estados", no sentido em que Jellinek (1) já definiu essa categoria política, ou então ela constitui "um fenômeno **sui generis**", irreduzível à lexicologia jurídica contemporânea "porque êsse fenômeno tendo feito uma só vez a sua aparição, sem nenhuma reprodução possível, significa o fracasso da ciência nessa questão". E Redslob argumenta: a SDN é uma Confederação "pois que não há motivo para se criar nova categoria e multiplicar sem maior razão os tipos consagrados, porque isso não seria enriquecer, mas perturbar a lógica das instituições". É em contestação aos citados autores que Spiropoulos se pronuncia: "Cada vez que uma nova situação de direito não pode ser classificada em uma categoria jurídica tradicional, fica-se obrigado, ou a criar um novo tipo, uma nova categoria, ou então a alargar a categoria existente e fazer ingressar aí o novo tipo. Mas nessa segunda hipótese não se criará também um novo tipo?" (2).

Na revisão dos conceitos emitidos por autores mais recentes em relação à ONU, observa-se que ainda perdura entre êles a mesma dúvida arguida pelos diversos tratadistas que tentaram fixar a natureza jurídica da antiga SDN. De fato, numa obra moderna o jurista italiano Franco Florio discute êsse velho e controverso tema, para concluir: "Duas figuras que muito se assemelham à Organização Internacional são a Confederação e a União Administrativa". Contudo, põe êsse mesmo autor em evidência as diferenciações específicas entre as referidas entidades, argumentando: "No que diz respeito à forma, devemos lembrar que tôda Organização Internacional é uma União **aberta**, enquanto as Confederações não se caracterizam por essa faculdade".

---

(1) Segundo Georg Jellinek... "A Confederação de Estados é uma união permanente de Estados independentes, repousando sôbre uma convenção, tendo como fim a proteção do território confederado contra a ação exterior e a manutenção da paz no interior, entre os Estados membros, assim como a realização de outros fins..." (Georg Jellinek — Teoría General del Estado — VII, — pág. 616).

(2) Jean Spiropoulos — Théorie Générale du Droit International (VIII), págs. 172, 173.

Ao mostrar as analogias entre a Organização Internacional e as Uniões Administrativas objeta Florio que a ONU está impossibilitada de plena equiparação nesse sentido porque aquelas têm “uma atividade especial e bem limitada”, enquanto esta prima hoje pela amplitude de suas funções e objetivos. E assim finaliza o autor por indigitar a ONU como sendo “uma União **sui generis**”. (1)

Também em nova e revista edição de sua Teoria Geral do Estado Georg Fischbach continúa a pensar que “a SDN apresentava uma estrutura jurídica **muito afim da União de Estados**, embora se tratasse de uma associação internacional permanente e com órgãos coletivos de caráter político”. E ainda prenota o tradadista alemão que a ONU, vertebralmente considerada, “constitui uma estrutura calcada, pelo menos em seus órgãos essenciais, na antiga Liga das Nações”. (2)

Enfim Pederneiras assegura com pessimismo: “Deu-se o nome, impróprio, de Sociedade das Nações ou Liga das Nações, co **agrupamento** de certo número de pessoas internacionais e outras entidades. . .” E acredita o jurista pátrio, como Jean Spiropoulos, que “a questão da natureza jurídica da SDN é problema de **construção jurídica**, suscetível de várias soluções, de acôrdo com os critérios escolhidos pelo observador”. (3)

Como bem se depreende das opiniões colhidas nos mais autorizados mestres, tanto a velha como a nova Organização Internacional ainda apresentam problemas e controvérsias no que diz respeito à conceituação de sua natureza jurídica e política.

---

(1) Franco Florio — La Organizzazioni Internazionali (IX), págs. 18, 19, 24.

(2) Oskar Georg Fischbach — Teoría General del Estado (X) — págs. 180, 189.

(3) Raul Pederneiras — Direito Internacional Compendiado (XI) — pág. 115.

## INDECISÕES E CONTROVÉRSIAS

Afirmavam quase uníssonamente os comentadores da estrutura jurídica da SDN que ela "não era um Estado, nem um super-Estado". Essa atitude negativista, já dissemos, em nada concorreu para elucidar a questão. Hoje, quando se objetiva desvendar a natureza da ONU, convém revisar a polémica suscitada nesse mesmo sentido pela velha Liga de Genebra, em vista das profundas analogias entre ambas.

Avantajando-se aos demais tratadistas George Scelle escreveu a monografia intitulada "**La SDN est-elle un super-État?**", cujas idéias centrais transportou para várias obras suas. A resposta do professor de Dijon à sua própria indagação formulada foi pela afirmativa. Para êle a SDN deveria ser considerada como "um sistema federal mais vasto, ou supra-federal", isto é, uma "Federação de Federações".

Têm, em geral os tratadistas o receio de acompanhar o ponto de vista, corajosamente evoluído, do grande jurista francês. Mas o próprio Scelle lastima haver sido ainda "**trop timide**" em suas arrojadas e inéditas conclusões. Eis as suas confissões: "Cremos que o nosso pensamento exposto no referido artigo (La SDN est-elle un super-État?) foi demasiado timorato, e que o futuro da SDN, **como o de toda a organização internacional**, é o de constituir, não uma organização pan-estática centralizada, mas um sistema **nitidamente super-estático** de federações superpostas.(1)

---

(1) Georges Scelle — Op. Cit. (V), pág. 223, 250.

O presuposto conceitual de Scelle continú a ser mantido na ordem dos debates, ao menos para as contestações frontais. Del Vecchio, por exemplo, abordando o árduo tema, opina com indecisão: "Afirmar a subordinação da soberania do Estado à unidade da organização jurídica mundial, personificada na Sociedade das Nações, pode ser legítimo no primeiro sentido (fundamento lógico), mas certamente é insensato no segundo (fundamento histórico)". E conclui o professor de Roma: "O problema das relações entre o Estado e a Sociedade de Estados, a nosso juízo, só pode ser bem resolvido quando previamente chegar-se a definir com clareza a relação entre o Direito e o Estado". (1)

Os argumentos colegidos para a conceituação da SDN valem também para a nossa atual ONU, face à paridade estrutural de ambas. Por isso Accioly manifesta-se em sua obra mais recente: "Da mesma forma que a antiga Liga das Nações, a Organização das Nações Unidas **não é, nem pretende ser um super-Estado**, e não conseguiu realizar a universalidade." (2) Também Hauriou externa-se com vigor a êsse propósito: "A SDN **não é um super-Estado** de natureza federal, por que carece do direito de legislar e de uma força própria coativa". (3) Enfim, em obra recentíssima, escreve ainda Modesto Paredes, abrindo novos debates: "Que significado jurídico, que valor histórico e que direção política teve a SDN? E, atualmente, quais desses caracteres permanecem ou se modificam na ONU?"... "Trata-se de um super-Estado ou de um super-govêrno? Como as devemos qualificar? Não poderemos falar de super-Estado nem de super-govêrno pelo motivo indiscutível, para os seus teóricos, de que nada sobre a terra é superior ao poder soberano do Estado, como conteúdo ideológico". (4)

---

(1) **Giorgio Del Vecchio** — Crisis del Derecho y Crisis del Estado (XII) págs. 216, 217.

(2) **Hildebrando Accioly** — Manual de Direito Internacional Público (XIII), pág. 111.

(3) **Maurice Hauriou** — Derecho Público y Constitucional (XIV), pág. 369.

(4) **Ángel Modesto Paredes** — Derecho Internacional Público (XV), pág. 79.

Pela firmeza da recusa com que os juristas de várias nacionalidades se apressam em responder à tese de Scelle, provisoriamente a olvidamos para entrever novo caminho. Sendo a Organização Internacional uma **forma de sociedade política**, que até hoje só tem sido expressa pela palavra **Estado**, em virtude da deficiência da nossa terminologia jurídica, porque não indagar aqui: — Será a ONU também **um Estado**? Terá ela uma ossatura análoga aos diversos organismos estatais contemporâneos? Exercerá ela funções idênticas ou semelhantes às demais entidades políticas soberanas? Não poderá ser comparada a Organização Internacional a um proto-Estado, isto é, a um Estado **imperfeito, embrionário**, ou mesmo a um Estado **sui generis**, pela falta ou pela superação de "um **dado real**", de que nos fala Pontes de Miranda?

Há motivos fundados para não desprezar essa análise oportuna: a Suíça, em cujo território teve a Liga sua séde, já havia considerado a SDN como uma entidade análoga aos demais Estados soberanos, para efeito de agir perante os seus órgãos administrativos, conforme comunicação oficial do governo helvético, em data de 19 de julho de 1921, assim redigida: "Devemos assegurar que, de acôrdo com o espírito, senão com a letra do Pacto, a SDN pode pretender **uma personalidade internacional e uma capacidade jurídica** e que, em consequência, tem direito a um **status** análogo ao do Estado. Disto se conclui que a Liga pode pretender a mesma independência vis-à-vis dos órgãos administrativos e judiciais da Suíça, **como os outros membros** da comunidade internacional". (1)

Mas essa alternativa aberta com a decisão do governo helvético de ser conceituada a SDN como um "**status** análogo ao do Estado" tem obtido maior oposição ainda entre os juristas, especialmente os que se consagram ao ramo constitucional. Combothecra, por exemplo, exprime muito bem essa visão prismática

---

(1) Cfr. R. Kranenburg — Op. Cit. (I), pág. 179, 180.

estreita e unilateral quando doutrina: "O jurista que não se ocupar da entidade estática senão de uma maneira geral, sem examinar um Estado determinado, jamais formulará uma definição que possa abranger tôdas as variantes de Estado". Para êle, aliás em pleno acôrdo com a velha e clássica doutrina francesa da soberania estatal "a SDN, sob o ponto de vista jurídico, não pode ser considerada um Estado por não ser uma entidade soberana"...

Vai mais além o intransigente constitucionalista, negando a certos Estados compostos a inclusão na categoria de verdadeiro Estado. São palavras suas: "Quanto à **Confederação de Estados, não é um Estado** . . . A rigor pode ser considerada como uma **coletividade de sêres humanos** . . . A Confederação poderá ser uma sociedade e mesmo uma pessoa, mas não uma entidade coletiva soberana, não um Estado no sentido próprio do têrmo. . ." "O Estado é uma pessoa coletiva soberana". (1)

Também o jurista italiano Groppali não deseja vêr na Organização Internacional quer uma instituição de caráter estatal, quer ainda supra-estatal, asseverando: "Ao entrar em vigor o Tratado deVersalhes (10 de janeiro de 1920), começou a funcionar a SDN, instituïda na base do Pacto aprovado pela Conferência de Paris em 20 de abril de 1919. Procurou a doutrina, na ilusão de conseguir desvendar-lhe a essência íntima, enquadra-la dentro de um dos esquemas seguintes: considera-la como um Estado Federal, uma Confederação, uma Aliança, uma União Real ou ainda como uma formação **sui generis** de tipo completamente novo. . . E enfim conclui o autor: "A SDN não é um Estado. . . e está longe de ser um super-Estado federal, representa uma verdadeira e própria Sociedade de Estados como ente titular de direitos e obrigações. . ." (2)

Esta conceituação de Groppali parece-nos, mais do que obscura, verdadeiramente tautológica, por definir a Sociedade das

---

(1) *Combothecra* — Op. cit. (VI), págs. 68, 76, 77.

(2) *Alessandro Groppali* — *Dottrina dello Stato* (XVI) — págs. 207, 208.

Nações como uma Sociedade de Estados, ou vice-versa. Reconhecemos que o tema é em verdade áspero, mas aí reside a sua grande atração. Eis porque também divergimos de Modesto Paredes quando aconselha aos juristas a uma desistência pura e simples de identificar a exata natureza da ONU. Escreve, de fato, o Reitor da Universidade de Quito: "Não creio necessário fazer grandes ginásticas de inteligência para qualificar, juridicamente, esta nova organização das Nações Unidas. . . Conceituo desprovidas de uma efetiva transcendência as prolixas e extensas discussões que se suscitaram em tórno da natureza jurídica internacional que se devia atribuir à Sociedade das Nações: Era um super-Estado? Tratava-se de um super-govêrno? Qual era a sua condição?" (1)

Se somos obrigados a discordar dessa opinião do jurista equatoriano, o motivo é bem simples: A ONU tem por finalidade liminar e básica a **garantia da paz internacional**. Ora, de um organismo que se propõe teleologicamente, em primeiro plano, afastar o fantasma secular da guerra, é justo que se pesquise a resistência de sua estrutura jurídica em face das tempestades a que sempre estará exposta no oceano inconstante das agitações políticas mundiais. (2) A resposta a essa curiosidade natural só

---

(1) Angel Modesto Paredes — La Carta de las Naciones Unidas (XVII) — págs. 129, 130.

(2) Durante o período em que se organizava a ONU, na Conferência de São Francisco, tôda a curiosidade do mundo volta-se para a verificação da autoridade e do poder que ela necessitava para impor a paz entre as nações mundiais. Houve quem indagasse com ceticismo se a nova Organização terá o mesmo destino falho da antiga SDN. (Mauranges de Lavareille — San Francisco fera-t-il comme Genève? — XVIII).

Houve quem, como Eden, demonstrasse otimismo nos fatos, mas não nas palavras e fórmulas jurídicas. Dizia o Ministro britânico: "A segurança não pode ser criada de um dia para outro, nem pode ser obra de qualquer documento por mais admirável que este seja. Tem de ser produto do tempo e do esforço persistente do trabalho e colaboração de todos". (Cfr. Dutra Faria — São Francisco e o problema da Paz — XIX —, pág. 38).

Há ainda hoje quem veja com maior otimismo a evolução da política internacional em face da capacidade coativa da ONU. Chaumont,



poderá ser dada pela análise de sua natureza. Como super-Estado ela poderá merecer a confiança dos povos amantes da paz, mas como **proto** ou **pré-organismo** estatal, como deficiente **esbôço de Estado** ou de **Bureau** administrativo — no sentir de Duguit — é certo que essa confiança periclita. Os Estados que se agasalham sob a cúpula da ONU prejudgando, muito instintiva e racionalmente, que a “**societas** da Sociedade das Nações” — como a indigita Kranenburg — por instabilidade de ossatura íntima não está em condições de afirmar e garantir os seus propósitos de “manter a paz e a segurança internacionais” (3) nunca se aventurarão a permutar sua velha e consagrada fórmula de “equilíbrio de forças” (4) por uma frase bonita mas utópica. Essa foi a realidade dos fatos que a história diplomática constatou no intervalo entre as duas grandes guerras do nosso século: enquanto

---

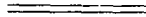
por exemplo, nos diz: “A dificuldade de todo o sistema de segurança coletiva fundado sobre a soberania dos Estados, é de prover a sua eficácia. A ausência de eficácia foi o tropêço da SDN... A Carta de São Francisco instituiu um mecanismo de segurança que superou o sistema sumário e imperfeito que possuía a Liga das Nações”. (Charles Chaumont — La sécurité des E'tats et la sécurité du monde — XX —, págs. 10, 36).

Em 1945, como em 1919, o objetivo máximo dos povos é ainda uma paz garantida. Escreve Lambert sobre o Pacto de Versalhes: “O programa de paz dos Estados Unidos (1919) poderia ser resumido em três palavras nesta ordem essencial: desarmamento, arbitragem — segurança” (Jacques Lambert — Quatre Conférences — XXI — pág. 11).

- (3) Diz textualmente o preâmbulo da Carta de São Francisco: “Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos... a unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum...” (Carta das Nações Unidas — XXII — Preâmbulo)
- (4) Já tivemos oportunidade de escrever em trabalho anterior: “No tratado de Utrecht, de 1713, entre a Inglaterra e a Espanha lê-se ...ad firmandam stabilisendamque pacem ac tranquillitatem christiani orbis justo protentiae equilibrio... Desde essa data as locuções equilíbrio das nações e balança internacional, ou outras equivalentes, tornaram-se a chave miraculosa das boas disposições de uma paz duradoura...” (José Nicolau dos Santos — Fundamentos jurídicos da transformação dos Estados — XXII — pág. 58).

a SDN estiolava-se às margens do Léman, falha da confiança dos seus membros, o mundo assistiu o choque tremendo e rangente dos eixos Roma-Tóquio-Berlim e Paris-Londres-Washington.

A Humanidade encontra-se ainda hoje sob o mesmo dilema crucial: ou se organiza jurídica e politicamente numa entidade supra-estatal capacitada de impor coativamente a paz planetária, ou então a correnteza da história mergulhara em Lake Success mais um sonho malgrado de se banir a guerra e a brutalidade das relações internacionais. A conceituação jurídica da ONU não é, pois, indiferente. Se ela é, por sua natureza, inerte ou deficiente, urge então reforma-la com sabedoria e urgência. Mas como desvendar os segredos de sua essência ante o temor dos mestres sequer em qualifica-la no catálogo das coletividades políticas?



### III

#### "CIVITAS MAXIMA"

Para Jorge Americano a Organização Internacional que hoje se denomina "Nações Unidas" não transparece nem como **um** Estado, nem como **um** super-Estado. Ela é simplesmente o "**Status**". Assume, pois, a categoria gramatical de substantivo próprio e determinado.

Diz em verdade o Reitor da Universidade de São Paulo, numa série de conferências que pronunciou de maio a agosto de 1945 no Instituto dos Advogados e foram reunidas em livro: "A comunidade internacional tem uma existência de fato, e está-se estruturando, de direito. Originada subconscientemente na concepção da necessidade de um direito harmônico, no seu todo, revelou-se no primeiro congresso de Håia, tomou corpo na Liga das Nações, e organizou-se agora com poder de sanção, isto é, o **Status** passa a ser o efetivo poder político na órbita internacional. Tôda a tendência da humanidade tem sido para a ampliação dos círculos, comerciais, sociais, políticos, tendendo à integração mundial; sob êste ponto de vista, a evolução, desde a tribu até as grandes nações é característica e inconfundível e podia-se prever há muito tempo **um mundo só**". (1)

Mais além o jurista pátrio procura esclarecer e fundamentar a sua tese, com os seguintes argumentos e conclusões:

"O espaço está virtualmente internacionalizado. Assim, a comunidade internacional, nucleada pelas Nações Unidas tem:

---

(1) Jorge Americano — O novo fundamento do Direito Internacional (XXIV), pág. 19.

- a) — uma vontade originária tácita da existência no tempo, como entidade política;
- b) — um objeto: a efetiva realização do Direito Internacional;
- c) — uma atuação efetiva, como comunidade distinta e não confundida com a atuação de cada membro da comunidade;
- d) — um espaço que lhe tem sido reconhecido nos mares (o oceano é de domínio comum; a liberdade dos mares é essencial ao domínio internacional) e começa a ser-lhe reconhecida nos ares.

Tem, pois, na ordem internacional todos os caracteres de pessoa jurídica. Assim, conclui-se: O **Status** é constituído na comunidade das nações e tem poder político originado no consenso, mediante a limitação voluntária das soberanias das nações, poder êsse exercido por três órgãos distintos: a Assembléia Internacional, o Conselho de Segurança e a Côrte Suprema". (1)

E deve assistir inteira razão ao tratadista brasileiro. A Humanidade parece encontrar-se hoje sob a abóbada da **Civitas Maxima** já construída em bases definitivas, de um verdadeiro Estado Mundial ou simplesmente do **Status**, como bem denomina Jorge Americano. Dessa expressão feliz faremos provisoriamente uma "hipótese de trabalho" procurando submetê-la a verificação analítica em capítulos ulteriores

Mas nessas condições excluir-se-ia a possibilidade de que a ONU representasse um **super-Estado**. Esse qualificativo exprime apenas um **Estado** superior, categoria em que podem figurar várias entidades políticas contemporâneas ou não, tais como os tipos de Confederações de Estado, da Comunidade Britânica, ou da Organização das Nações Americanas (antiga União Pan-Americana), sendo esta última um sistema bastante amplo, pois con-

---

(1) Idem, pág. 18.

tém duas dezenas de associados. Contudo a ONA é ainda uma instituição de cunho limitado, por ser regional, ou melhor, continental.

A ONU, ao contrário, não encontra limites geográficos, tende para a universalidade, é, portanto única. Pode ser denominada simplesmente **Status**, na inspiração feliz de Jorge Americano. Não é, assim, apenas um **Estado superior**, mas com muita propriedade o **Supremo Estado**. A realização perfeita da **Civitas Gentium Maxima**.

Como Estado Mundial, representativo da ordem jurídica universal, a ONU procura conter não só a unanimidade das nações, mas ainda as suas combinações políticas ou sistemas regionais, alguns já estruturados como a ONA, outros ainda esboçados para o futuro, a exemplo do grande sonho de Briand — a União Européia — que talvez o atual Conselho da Europa possa realizar.

Para a verificação da tese arguida por Jorge Americano dois problemas se nos deparam de início: primeiro, conseguir entrever o **conceito de Estado**, dentro dêsse cipoal doutrinário a que as teorias antagônicas conduzem, — segundo, objetivar a classificação da ONU no quadro sempre indeciso da morfologia política.

---

## IV

### ASPECTOS DA MORFOLOGIA POLÍTICA

Com bastante exatidão e veracidade opina Kranenburg a respeito dos embaraços que surgem na classificação das diferentes formas de Estado: "Difícilmente se encontrará uma secção da Teoria Política em que existam tantas divergências entre os diferentes autores como neste ponto. . . As obras de Ciência Política distinguem, geralmente, **certos tipos** (de Estados) e os descrevem com diferentes nomes, tais como **Confederação, Federação ou Estado Federal e Estado simples ou unitário**. A classificação é de uso comum, porém, quanto ao mais, o acôrdo **limita-se a terminologia** . . ." (1)

A mesma opinião é emitida por outros tratadistas, entre os quais se externa o jurista italiano Vincenzo Guelli: "Falou-se e continua-se a falar freqüentemente de **formas de Estado**, para aludir às várias hipóteses de **Estados compostos** e de **Uniões de Estados**. Mas é conveniente observar que assim se juntam elementos juridicamente heterogêneos. E' absurdo falar, por exemplo, de formas de Estado em tôdas aquelas uniões de Estados que não dão lugar a um novo Estado distinto dos componentes." (2)

Tôda classificação situa-se na dependência de um **critérium** prefixado. E neste particular, a preferência dos tratadistas tem recaído quase uniformemente no critério da soberania esta-

---

(1) R. Kranenburg - Op. cit. (I), pág. 151.

(2) Vincenzo Guelli — O Regime Político (XXV) —, págs. 47, 48.

tal. Sendo, porém, a **soberania** uma idéia de grandes flutuações conceituais, não é pois de admirar os acertos e desacertos em que tropeçam os mestres ao abordar tal matéria.

O signo distintivo da soberania serviu para fixar o conceito do Estado unitário. Foram as composições federativas das entidades políticas que tumultuaram ou destruíram aquele critério comum. (1)

Para contornar maiores obstáculos doutrinários, ainda é comum os tratadistas usarem a classificação dos Estados em **simples e compostos**, incluindo-se nesta segunda categoria os tipos de **Estados Federais, Confederações de Estados e Uniões de Estados**, sendo as últimas divididas ainda em **Uniões pessoais, reais e incorporadas**. (2)

Na primeira análise, porém, ou na menor interrogação crítica a que se proceda dêsse esquema, a classificação desaparece e as respostas não surgem. Por exemplo: A Federação é verdadeiramente um Estado composto ou um Estado simples? (2) Os Estados componentes da Federação devem ser tidos como Estados soberanos? A Confederação forma um Estado composto? (4) Como classificar os Estados protegidos e os vassalos?

---

(1) Carré de Malberg escreve a propósito: "A teoria do Estado soberano foi deduzida no século XVI em vista do Estado unitário... O desenvolvimento contemporâneo do federalismo veio trazer grande desorientação nesta doutrina tradicional..." (R. Carré de Malberg — Teoria General del Estado — XXVI —, pág. 99).

(2) Queiroz Lima, por exemplo, ensina: "Os tipos mais característicos de Estados compostos são: I) União pessoal — II) União real — III) União incorporada — IV) Confederação de Estados — V) Estado federal. (Q. Lima — Teoria do Estado — XXVII — pág. 263).

(3) Pontes de Miranda diz bem: "O adjetivo federal não interessa ao Direito das Gentes, nem dele emana... Estados Unidos da América são, tão só, nome singular, e não plural." (P. Miranda — Comentários à Constituição de 1946 — XXVIII — Vol. I, pág. 49).

(4) "A Confederação fazia surgir na pessoa de um Estado composto um novo Estado" (Rodrigo Octavio — Direito Público e Constitucional XXIX —, pág. 29).

Enfim, para acrescentar mais as antigas dúvidas, outra ainda surgiu com o aparecimento da Organização Internacional. Sendo a ONU um tipo de Estado, como classifica-la entre os demais Estados? Não o sendo, como defini-la e situa-la então em face dessas entidades políticas já consagradas?

Tendo em vista tôdas essas barreiras que impedem a classificação dos Estados sob um critério simples e único, transparece como verídica a afirmativa de Mac Iver de que "o Estado não é sequer a **forma** da sociedade" (1) A sociedade política é por vezes mais vasta do que o próprio Estado. Chega a encerra-lo em seus limites. Tais são os exemplos das Confederações e dos Organismos Internacionais, ou continentais como a ONA ou verdadeiramente universais como a ONU.

Ao tratar das formas de Estado (2) ensina Mac Iver: "Há ligas ou uniões de Estados que parecem pertencer a uma categoria intermediária entre a mera aliança e a federação. . . Diferem da Federação porque o govêrno comum trata somente com os seus Estados constituintes e não diretamente com os cidadãos. . . Desse tipo era a Confederação Americana, cuja constituição foi redigida pelo Congresso Continental de 1777. . . A Constituição da **Liga das Nações** é ainda rudimentar demais para classificação, mas se desenvolver o seu caráter, cairá provavelmente dentro desta classe. Seu funcionamento efetivo envolve **novo tipo de confederação**, em que os Estados membros devem conferir poderes ilimitados a um **super-Estado**, para as decisões que afetem as relações entre uns e outros, e em que os cidadãos não devem, como na federação, lealdade direta ao govêrno internacional constituído pelos Estados particulares a que pertencem. Deveríamos talvez classificar as confederações dêsse tipo **realmente como Estados**, não como simples alianças. A dificul-

---

(1) (2) R. M. Mac Iver — O Estado (XXX) págs. 8, 244.



dade teórica no atribuir soberania a essas uniões resolve-se por mais ampla interpretação da soberania, de que tratamos noutra lugar”.

Julga assim possível o tratadista americano que a antiga SDN pudesse encontrar abrigo na classe das **Confederações** de Estados e que tais tipos confederativos se apresentassem **realmente como Estados**. Contudo há receio da parte de grande soma de juristas em vêr na Confederação o cunho característico do Estado, preferindo situa-la na categoria de **associações** de Estados. Essa divergência doutrinária, mas justificada, dificulta ainda muito mais o problema conceitual do Estado e o correlato problema das classificações. Dificulta o problema conceitual, dissermos, porque a diferença entre o Estado Federal e a Confederação de Estados é sutilíssima, exigindo dos mestres imensa atenção em prefixa-la ou esclarece-la. (1) Dificulta também o problema da classificação porque as duas formas políticas, na prática, não

---

(1) Darcy Azambuja, lastrado em Lapradelle, procura resaltar as diferenças entre a Confederação e o Estado Federal no seguinte confronto entre ambos:

“1.º — A Conf. é uma simples pessoa de Direito Público; a Federação... é um Estado soberano.

2.º — Os membros da Conf. são Estados; os membros do Estado Federal... não são Estados.

3.º — A Conf. limita-se aos negócios externos; o Estado federal abrange os negócios externos e internos.

4.º — Os indivíduos, na Conf. guardam a nacionalidade dos respetivos Estados; no Estado federal todos têm uma nacionalidade única...

5.º — Na Conf., os Estados ligam-se por um tratado; no Estado federal... por uma Constituição.

6.º — ... o órgão confederal é uma diéta; no Estado federal o órgão central e um Parlamento.

7.º — Na Conf., cada Estado guarda o direito de secessão; no Estado federal... a união é perpétua.

8.º — Na Conf., cada Estado tem o direito de nulificação, de opor-se às decisões do órgão central; no Estado federal... as decisões são obrigatórias.

9.º — A Conf. tende para a Federação e o Estado federal para o Estado unitário”.

(Darcy Azambuja — Teoria Geral do Estado — XXXI —, pág. 294.)

podem deixar de se geminar no critério dos Estados **compostos**, como até agora têm sido tratados pelos mestres. A Confederação apresenta-se até hoje como um degrau evolutivo para a Federação, pelo menos a História assim o demonstra. A posição **confederativa** dos Estados representou, nos exemplos conhecidos da Suíça, dos Estados Unidos e da Alemanha, uma condição de **pré-federação**.

E quando se procura fugir ao esquema usual das classificações estatais, maiores claridades não despontam nesse sentido de distinguir a Federação como verdadeiro Estado composto e a Confederação como simples associação de Estados. Assim, por exemplo, a lição de Wilson não afasta as sombras da dúvida, ao contrário, invoca-as com maior intensidade quando disserta: "O Estado Federal, nós o sabemos, é uma criação da política moderna. A antiguidade nos oferece vários exemplos de Estados confederados, mas de nenhum Estado Federal." "As Confederações eram compostas de Estados e **só sua lei constitucional era um tratado**" (1)

Por sua vez Jellinek, procurando orientar-se historicamente na confusa morfologia política que apresentaram tanto o mundo medieval como o moderno, vê-se na contingência de criar as categorias de "Estado superior" e "Estado inferior" para explicar a existência jurídica de certos "Estados de Estados", como ainda recentemente nos deu exemplo o Império Otomano com seus Estados **vassallos** e como outrora se apresentava Roma com os territórios a ela submetidos ou então o fragmentário regime feudal. "O Sacro Império Romano Germânico, diz Jellinek, ainda transparece como uma formação **sui generis** e de difícil inclusão numa categoria, pois mostra tanto instituições de um Estado geral como de uma Confederação de Estados". (2)

---

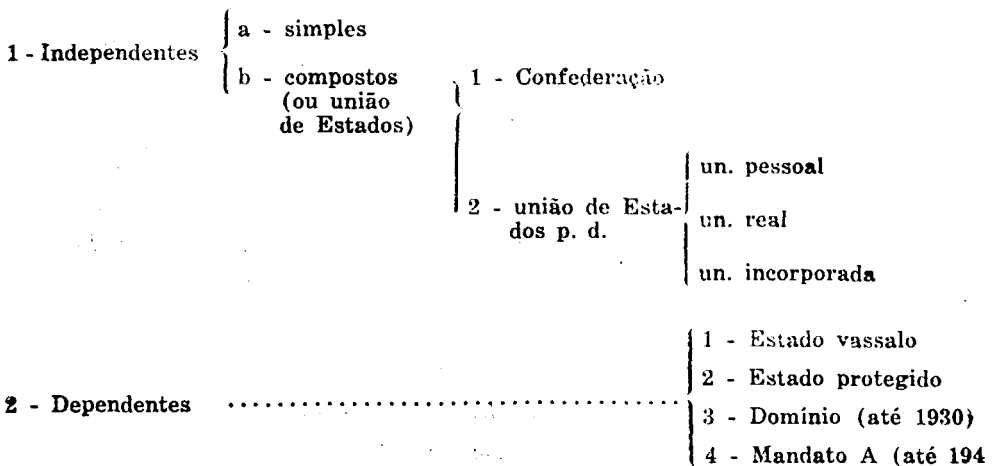
(1) Woodrow Wilson — *L'État* — (XXXII) Vol. II, pág. 335.

(2) Georg Jellinek — *Op. cit.* (VII), pág. 606.

Não é de hoje, portanto, com o nascimento da ONU, que a morfologia política confunde-se ante um novo tipo de sociedade estatal, irreductível à análise e à classificação. Talvez por esse motivo Quintana e Schaw buscam no critério mixto da estrutura interna e da competência externa, elaborar nova classificação das formas estatais, sem que, entretanto, pudessem sanar as lacunas anteriores. (1) Para os referidos autores a **Federação** dilui-se na categoria dos **Estados simples** e a denominação de **Estados compostos** também não os satisfaz. Escrevem a propósito: "Respeitamos a terminologia da divisão clássica dos Estados segundo a sua estrutura por não se achar contudo outra mais adequada. Mas consignamos a impropriedade de denominar **Estados compostos** à pessoa ou instituição internacional resultante da união de Estados. Essa pessoa ou instituição pode ser composta, os Estados integrantes jamais". (2)

Também não considera Pontes de Miranda como facilmente solúvel este ponto doutrinário. Diz o tratadista: "Nas Confede-

(1) (2) M. Morena Quintana e Carlos M. Bollini Schaw — Derecho Internacional Publico (XXXIII), pág. 94. Escrevem os tratadistas: "Os Estados — pessoas internacionais com capacidade plena ou restrita — são suscetíveis de classificação tanto pelo seu grau de independência como pela sua estrutura.



rações, unem-se os Estados com o fim de tratar em comum interesses que consideram comum... Os argumentos esgrimidos pelos sustentadores de uma e de outra tese, de ordinário se afastam do ponto principal: se a união cria à **nova entidade** os pressupostos subjetivos perante o Direito das Gentes (**questio facti**), também a Confederação será pessoa do Direito das Gentes. O que se faz preciso (do contrário desnaturar-se-ia a Confederação), é que a nova entidade não absorva a personalidade dos Estados confederados." (1)

Para saltar os escolhos que se erguem a qualquer tentativa de distinguir os Estados **per genus et differentiam**, Georges Scelle prefere partir originariamente dos tipos de sociedades políticas mais amplas do que as condicionadas pela forma característica do Estado moderno. "É possível prever a distinção — escreve o jurista francês — de várias categorias de sociedades internacionais. Elas se podem classificar da maneira seguinte: as sociedades **inter-estáticas**, as sociedades **super-estáticas** e as sociedades **extra-estáticas**. As diferenças entre elas se apresentam pelo seu modo de organização ou por seu sistema jurídico construtivo, isto é, pelos seus processos de realização do Direito". (2)

Na primeira categoria Scelle faz incluir as "coletividades compostas de que participam Estados diferentes, não comportando instituições próprias ou órgãos comuns". O seu tipo característico é a **Sociedade Global** ou **Comunidade do Direito das Gentes**, anterior ao surgimento da SDN. Cita ainda os sistemas regionais da América Latina e do Oriente Próximo.

Na segunda categoria, isto é, das sociedades **super-estáticas**, Scelle admite os tipos **hierarquizados** ou orgânicos das associações internacionais "nas quais a força da solidariedade e da consciência engendram instituições públicas **comuns**" pois, "o

---

(1) Pontes de Miranda — Op. cit. (XXVIII), pág. 49.

(2) Georges Scelle — Op. cit. (V) pág. 49/58:

que a caracteriza é a **superposição** de ordens governamentais e o **aperfeiçoamento do controle de legalidade que sobre ela se exerce**".

Para Scelle, é no "último degrau de evolução que o sistema chega a atingir ao **Super-Estado** pròpriamente dito que é o Estado Federal". E a SDN, para o jurista francês, incide também como **fenômeno super-estático**.

Enfim são consideradas, em terceira categoria, como sociedades **extra-estática** as que se formam com a participação de vários Estados, mas com fins próprios e organizações distintas dos Estados, como por exemplo a Igreja Católica.

Para o citado internacionalista, "O Estado não se distingue de outras coletividades jurídicas senão pelo grau de integração e perfeito acabamento", (1) como também o "fenômeno federativo" que é uma "associação de **pessoas** morais do Direito das Gentes" apresenta-se com três formas ou melhor "com três degraus ascendentes de integração: as Uniões, as Confederações e os Estados Federais". (2) E após o exame de múltiplas teorias, o professor de Paris apenas dirá: "Nossa conclusão geral será então que não pode haver **criterium jurídico específico** de Estado Federal, pelas razões já expostas de que não há um critério jurídico específico de Estado." (3)

Qual a conclusão que podemos inferir da lição dos grandes mestres da Teoria do Estado e do Direito das Gentes?

Resalta em princípio a dificuldade insuperada, neste caso, de se achar uma fórmula pacífica e unívoca quer para conceituar o "fenômeno federativo", quer mesmo para definir o que seja Estado. Fica apenas visível, e ainda com os contornos imprecisos, que a Organização Internacional não sendo uma associação intra-estática (por já se achar estruturada) nem uma asso-

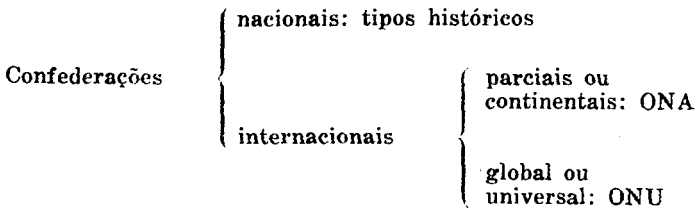
---

(1) (2) (3) Georges Scelle — Op. cit. (V), págs. 74, 190, 200.

ciação extra-estática (por envolver interêsses diretos de seus membros) só pode ser situada como associação **super-estática**, na classificação de Scelle.

E, se compararmos os graus de integração federativa da ONU com os tipos históricos já conhecidos de Uniões, Confederações de Estados e Estados Federais, só nos resta também reconhecer que ela mantém analogias profundas com o tipo das coletividades estatais confederadas, especialmente atendendo aos característicos que dessas coletividades prenota Darcy Azambuja, consoante já lembramos.

E', portanto, lógico e possível aceitar a classificação de formas políticas proposta por Quintana e Schaw — conforme nos referimos anteriormente — apenas subdividindo o seu título genérico de **confederações** em algumas espécies já bastante caracterizadas; que seriam:



## QUE É ESTADO?

Nem através da etimologia do termo, nem através da História, nem com o auxílio das doutrinas jurídicas ou sociológicas chega-se a obter um conceito definitivo e uníssono de **Estado**. Nega-se liminarmente que a ONU possa ser um Estado ou mesmo um super-Estado. Mas, enfim, que é Estado?

O tratadista francês Carré de Malberg nos dirá precisamente que todo o objeto da Teoria Geral do Estado consiste apenas em responder a essa pergunta formulada: que é Estado? Eis a palavra do mestre: "Não se pode, pois, abordar o estudo do Direito Público ou seja da Constituição do Estado sem cair de imediato na pergunta de qual seja a idéia que convém formar-se do próprio Estado. Precisar esta idéia, tal é também o fim, o objeto específico da **Teoria Geral do Estado**. Todos os problemas que sedimentam esta teoria resumem-se essencialmente na pergunta seguinte: que é um Estado, **in concreto**? Ou, melhor ainda: que é o Estado, **in abstracto**?" (1)

Para se aquilatar, portanto, da natureza jurídica da Organização Internacional, o nosso primeiro cuidado deverá ser a compreensão do vocábulo Estado, cujo uso corrente e vulgar não desvirtua nem elucida a ductilidade de suas acepções científicas. Preferimos iniciar a tarefa interpretativa do vocábulo recorrendo à definição consignada por Georges Bry, em vista do seu caráter analítico: "O Estado — prediz o internacionalista francês — é uma sociedade de homens independentes, estabelecidos de uma

---

(1) R. Carré de Malberg — Op. cit. (XXVI), pág. 21.

maneira permanente sôbre um território fixo e determinado, com um governo autônomo encarregado de a dirigir para um fim comum". (1) Por essa definição vê-se com clareza que três são os seus elementos fundamentais: 1) a **população** estável, que se denomina **nação**, — 2) o **território** delimitado, que se denomina **país**, — 3) o **governo** independente, como resultado de sua organização jurídica autônoma. E basta uma observação ligeira sôbre as sociedades políticas que se estruturaram na face da Terra para revelar a inexistência de qualquer Estado sem o concurso dessa tríplice base jurídica geográfica e biológica.

Mas essas sociedades políticas tão uniformizadas hoje em seus alicerces, em seus órgãos e funções, em suas finalidades imediatas — pode-se afirmar — nem sempre existiram com a mesma forma, com os mesmos destinos e objetivos. Histórica e juridicamente a forma e a idéia de Estado evoluíram, sofreram transformações profundas. Teriam sido sustadas agora, em definitivo, essas mutações conceituais e morfológicas? A concepção sociológica ou jurídica de Estado estaria cristalizada para sempre, sem novas tendências evolutivas? (2)

Levantamos uma dúvida: o mundo jurídico contemporâneo já reconheceu **governos** de Estados sem exercitar poderes consti-

---

(1) Georges Bry — Droit International Public (XXXIV) — pág. 35.

(2) Também Casimir Maciejewski pondera com muita propriedade: "Habitualmente é iniciado o estudo sôbre o Estado pela questão: — que é o Estado? Cada autor logo mais responde essa pergunta para dar sua própria definição. Eis porque o professor Makowski parece ter razão em dizer que existem tantas definições de Estado quantos autores que sôbre êle escreveram... Rehm acredita mesmo que o conceito de Estado, como conceito fundamental, não pode ser definido..."

Tendo em conta as referidas dificuldades Maciejewski prefere definir apenas o "organismo político", entre os quais inclui o Estado. Expõe o autor: "Passamos agora à definição de organismo político e de suas espécies particulares. Chamamos assim uma associação humana que é cimentada pela ordem jurídica... Chama-se Estado um organismo político que abrange tôda a nacionalidade ou sua maior parte... Os organismos que se compõem de várias nacionalidades devem ser denominados Confederações ou Impérios." (Maciejewski — La Théorie du Droit — Cap. III, L'État — XXXV — págs. 71, 72, 77).



tucionais sôbre a sua **população** e o seu **território**. Quando as tropas de Hitler invadiram países circunvizinhos, dominando-os lateralmente e impondo-lhes a sua vontade de comando, na Inglaterra refugiaram-se os órgãos governamentais dessas nações invadidas. (1) A propósito informa Calmon: "O Negus da Abissínia, apesar do desaparecimento do seu Estado (anexado à Itália) continuou considerado soberano pela Liga das Nações, e com um embaixador em Londres..." (2) Em 1940, ao início da segunda grande guerra, também os governos da Polônia da Holanda transferiram-se para o território inglês. (3)

Dir-se-á que foram simples exemplos anômalos de concessões de asilo político ou de reação anti-diplomática à violência anti-jurídica do fascismo italiano e do nazismo alemão. Contudo tais fatos assinalaram os precedentes históricos de **ficções** excepcionais para o Direito Público. Exemplos memoráveis, portanto definitivos, de Estados considerados despidos de seus elementos

- 
- (1) Bastante elucidativo é o fato da inesperada agressão à Holanda pela Alemanha nazista, em 1940. O governo da Rainha Guilhermina foi tomado de surpresa ante a invasão injusta. "O país rendeu-se em menos de uma semana, e o Ministério e a família real refugiaram-se em Londres", informa Summer Welles.
  - (2) Pedro Calmon — Curso de Teoria Geral do Estado (XXXVI) — pág. 175.
  - (3) Outro exemplo ainda mais característico e significativo é o que também notícia com pormenores o mesmo estadista americano. A República da Polônia, durante a segunda guerra mundial, não teve em exílio apenas um governo, mas até dois, ambos reconhecidos juridicamente, por Londres e Moscou. Eis como Sumner Welles expõe os acontecimentos diplomáticos da época: "A principio houve uma aproximação de Moscou e do governo polonês domiciliado em Londres... A principal figura do governo polonês no exílio, o General Sikorski, morreu num acidente, nas imediações de Gibraltar, em junho de 1943... E' provável que as dificuldades polono-soviéticas em 1944 jamais assumissem as perigosas proporções a que chegaram, se Sikorski tivesse podido continuar as negociações com o governo soviético... Após muitos esforços e sérias recriminações, os soviéticos apoiaram, ouviram com benevolência a formação de um governo no exílio rival de Londres: o Comité Polonês de Libertação Nacional, que escolheu Moscou para a sua séde"... (Sumner Welles — Roteiro para a Paz (XXXVII) — pág. 115.

essenciais, de verdadeiros Estados abstratos ou fictícios. Erro ou acerto de um momento vivido pela Humanidade, a Teoria Geral do Estado não pode mais esquecer nem omitir a realidade da História.

Ainda nas horas que soam têm assento e voto no Conselho de Segurança das Nações Unidas os representantes credenciados pela China nacionalista de Chiang-Kai-Shek. A vasta extensão territorial do Estado chinês possui **outro govêrno**, com orientação política-administrativa oposta ao primeiro, mas de qualquer modo exercitando a sua autoridade e poder sobre a maior população estatal do mundo. Alguns governos coparticipantes da ONU já reconheceram o novo Estado comunista da Ásia, outros ainda não. A China que é um dos "cinco grandes" das Nações Unidas tem, portanto, em face de seus pares naquela entidade internacional, uma posição dúbia, difícil de precisar. A simultaneidade de um **govêrno de fato** e de um **govêrno de direito** para um **mesmo território** faz também da China, no momento atual, um exemplo eloqüente de Estado fictício (1)

- 
- (1) Em interessante monografia, o Secretário Geral da ONU Trygve Lie esclarece a estranha situação da China: "A primeira crise que a Organização enfrentou durante o ano (1950) foi o resultado da guerra civil na China. O Govêrno nacionalista, atualmente em Formosa, e o Govêrno central da República popular da China, em Pequim, senhor do território continental, reivindicam ambos o direito de representar aquela Republica nas Nações Unidas. A disputa tomou um caráter tanto mais grave tendo-se em consideração que a China é um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e que a União Soviética, imitada por outros países do leste da Europa, recusou-se a participar das sessões dos órgãos da ONU onde a China é representada por um delegado nacionalista... Recomendiei o exame do assunto da representação da China nas Nações Unidas — problema jurídico e constitucional — independente das considerações estranhas que a situação mundial da atualidade faça surgir, tanto de um como de outro lado". (Trygve Lie — Les Nations Unies et la Paix — XXXVIII — pág. 7, 8).

Lembremos ainda um precedente mais antigo, mas bastante conhecido: entre os anos de 1870 e 1928 o Vaticano viveu um período de excepcional aspecto jurídico. Invadido o país pelas tropas de Garibaldi e vendo usurpada a sua ampla jurisdição territorial pelo Rei Vitor Manuel, o Papa considerou-se um prisioneiro em sua Basílica. Contudo continuou o Santo Pontífice a usufruir as prerogativas de soberano temporal, mantendo relações diplomáticas com as nações católicas, credenciando os seus núncios junto a governos estrangeiros e destes recebendo as cartas credenciais de seus embaixadores. Os Papas exerceram pois, no decorrer de decênios, um govêrno soberano sem súditos e sem império territorial. O Vaticano constituiu, portanto, mais um exemplo elucidativo de um Estado fictício ou abstrato.

A situação política do Vaticano, como verdadeiro Estado, real e completo, foi regularizada em 1928 pelo Tratado e pela Concordata de Latrão. Possui hoje um território minúsculo, com a superfície de 45 hectares apenas. Mas continua a ser um Estado abstrato se considerarmos que a sua **população**, restrita a um milhar de almas, é somada entre os membros componentes de seus órgãos administrativos. Para Duguit, que considerava o Estado como uma diferenciação entre **governantes e governados** seria difícil precisar no exemplo atual do Estado Pontifício a parcela dos seus súditos. E a pesar da sua exígua extensão territorial, o Vaticano é o Estado que maior influência espiritual exerce na atualidade e que maior projeção internacional teve na História.

Em face dos exemplos lembrados, onde se omite o "dado real" do Estado de que nos fala Pontes de Miranda, não há razão de existir tão forte preconceito jurídico contra a Organização Internacional (SDN ou ONU), negando-se-lhe **in limine** tôda e qualquer analogia com as entidades políticas estatais. Mas o es-

fôrço dos teóricos em resaltar as diferenças específicas entre as duas formas de sociedade — a nacional e a internacional — só tem conseguido, de modo contraproducente, acentuar as semelhanças genéricas com que elas se desenham, jurídica e sociologicamente. (1)

---

(1) Discorrendo sobre a tendência evolutiva das associações políticas e prevendo ainda o seu desenvolvimento futuro, Maciejewski procura enquadrá-las dentro do seguinte esquema:

“ I — Associações humanas naturais:

- a — família
- b — clan
- c — nacionalidade

II — Associações políticas de uma só nacionalidade:

- a — tribu
- b — principado
- c — Estado

III — Associações políticas de duas ou várias nacionalidades:

- a — Estados compostos
- b — Estados imperialistas
- c — Estados coloniais
- d — Confederações
- e — Estados de caráter misto

IV — Alianças futuras de Estados:

- a — Aliança internacional de Estados
- b — Aliança universal de Estados.”

(Maciejewski — Op. cit. — XXXV —, pág. 73).

## VI

### QUE É NAÇÃO?

Outra definição de Estado que se torna clássica e repetida é a de Bluntschli: "O Estado é a nação juridicamente organizada", ou, de maneira mais explícita, "o Estado é a pessoa politicamente organizada da nação em um país determinado". (1) Com esse conceito poder-se-ia argumentar, dentro de rigoroso silogismo: a comunidade internacional não é uma nação, logo a sua organização jurídica não pode constituir um Estado.

Mas para tanto necessitaríamos, em primeiro passo, aceitar o conceito de **nação** como uma idéia objetiva, certa, incontroversa. Nada, porém, é mais difícil de definir do que o termo **nação**. (2) O próprio Bluntschli nos informa que na língua alemã ela tem o significado de **povo** e esta última palavra é que traduz a compreensão daquela. (3)

- 
- (1) J. Gaspar Bluntschli — Derecho Público Universal — Vol. I — Teoría General del Estado (XXXIX) — pág. 11
  - (2) Queiroz Lima nos diz: "Nação é a mais vasta e a mais complexa das formas por que as sociedades humanas se apresentam". (Op. cit. — XXVII —, pág. 3).
  - (3) Bluntschli explica: Em alemão, como no latim da antiga Roma, a palavra **nação** (**nacionalità** dos italianos), indica uma relação de espírito e de cultura, que se expressa melhor entre os franceses e ingleses com as palavras **people** ou **people**. Pelo contrário, como noção de Estados, os alemães se servem de **Volk** (**populos**) e os países ocidentais do vocábulo **nação**. A etimologia dá razão aos alemães, posto que **nação** (de **nasci**) refere-se com efeito ao nascimento e à **raça**. **Povo**, **populos**, expressa melhor a existência coletiva pública, **res publica**". (Op. cit. — XXXIX — pág. 33).

Que é uma nação? Renan, por exemplo, deu-lhe um sentido espiritual, tornando famosa a sua definição. Outros, ao contrário, focalizam nela o aspecto material de raça, consoante a velha etimologia românica do verbo **nasci**, de **natus** que relembra laço de sangue, parentesco, origem biológica comum.

Parecerá absurdo julgar-se de início que a comunidade internacional jamais possa assumir a forma de um grande Estado universal porque o conceito flutuante de **nação** a isso se opõe. Basta, entretanto, refletir que os elementos básicos da **unidade nacional**, isto é, do sentimento de **nacionalidade** — consoante a análise dos tratadistas — são a raça, a língua, a religião, entre outros mais. (1) Ora, paradoxalmente, tais elementos transcendem sempre as fronteiras do Estado, ou seja, também, da própria nação. A religião católica, por exemplo, abrange a várias nações. O próprio timbre etimológico de católico exprime o universalismo. As línguas em geral se espraiam por muitas nacionalidades, bem como a raça.

Por isso faz muito bem de explicar o mesmo Bluntschli que para êle "a **nação** é uma comunidade de homens unidos e organizados em Estado. Ela existe desde que o Estado se forma..." e mais ainda que "uma nação nova pode produzir-se rapidamente, por uma súbita organização". A mesma opinião nesse sentido é emitida pelo antropogeógrafo brasileiro Delgado de Carvalho, quando se pronuncia com clareza: "A **nação** é formada quando se constitui o **Estado**. Um simples processo político pode de um dia para outro criar uma nação, de uma combinação arbitrária de homens, mas um povo é produto social que só se forma a custa

---

(1) Pedro Calmon ensina: "Mancini, em 1851, formulou com exatidão a teoria da nacionalidade: as populações cuja raça, idioma, costumes e história lhes dão a natureza nacional, devem ser reunidas num mesmo Estado". (Op. Cit. — XXXVI — pág. 183). Pablo Ramella difine: "A nação é o conjunto de famílias unidas por laços comuns de religião ou de língua ou de cultura, com objeto de procurar o bem comum" (Ramella — La estrutura del Estado — XI.

de longo processo psicológico". (1) E o sociólogo Amaral Fontoura corrobora: "**Nação** e **Estado** são, no fundo a mesma entidade: a sociedade política". (2)

Concluimos, pois, que a nação e o Estado representam idéias correlatas, interdependentes. Não há nação sem Estado. Se é possível conceber um Estado de extensão mundial, não será o conceito estrito de nação que impeça a sua estruturação.

O próprio Bluntschli pergunta: "Satisfará plenamente o espírito humano a noção de **Estado**, tal como ela resulta da História? . . . A **nação** não é uma concepção subsistente por si e independente, mas que se refere a uma necessidade intrínseca, à idéia mais alta da **Humanidade**, da qual são membros as nações. Como fundar o Estado sobre a nação, sem ter em conta a **comunidade** mais extensa a que ela se encontra subordinada?" E conclui, enfim, com grande convicção e acêrto o clássico tratadista alemão: "Assim, portanto, os Estados limitados a uma nação não possuem mais que uma verdade e um valor relativos, e o pensador neles não vê a realização da **idéia mais elevada do Estado**. Para aquele, o Estado é um organismo humano, uma pessoa humana. O espírito que o anima é o da Humanidade. E a Humanidade toda deve ser um corpo, porque o espírito necessita de um corpo proporcionado. Uma alma humana não poderia viver sem um corpo humano, e o Estado deve imitar o homem. O **Estado perfeito e a Humanidade corporal e visível** são, pois, idéias sinônimas. . . . Assim, portanto, o **Estado em sua mais elevada fórmula**, ainda que não realizada todavia, é a **Humanidade organizada**". (3)

---

(1) Delgado de Carvalho — Geografia Humana (XLI), pág. 180.

(2) Amaral Fontoura — Princípios de Sociologia (XLII), pág. 351.

(3) J. Gaspar Bluntschli — Op. Cit. (XXXIX), pág. 11/13.

## VII

### O ESTADO E A ORDEM INTERNACIONAL

O desacôrdo de opinião, ou melhor, a dissonância de interpretação que os tratadistas mantêm entre si quando se trata de conceituar o Estado provém sobretudo da diversidade de ângulos em que todos se colocam para observar o mesmo fenômeno político. O jusnaturalismo, o positivismo jurídico, o sociologismo político ou a moderna metafísica jurídica são de fato algumas posições lógicas ou sentimentais de onde cada doutrinador vê ou sente o Estado diversamente dos demais observadores.

Essas diferentes visões a respeito do Estado poderiam ser, entretanto, resumidas em duas concepções fundamentais, no entender de Jellinek. (1) Em primeiro lugar, o Estado pode ser investigado como um **fato social**, isto é, no seu aspecto **histórico-político**. Nessas condições tem êle uma existência real e concreta, nasce, vive transforma-se e, por vezes, morre. Uma segunda e menos fácil concepção do Estado é a que pretende situa-lo sòmente em seu **aspecto jurídico**. É uma interpretação abstrata, genérica e ideal dessa entidade política. O Estado deve ser considerado então fora do mundo do **ser**, transitando para a esfera metafísica do **dever ser**, como um ordenamento jurídico destinado à sociedade, como uma normatização da vida coletiva.

A primeira dificuldade que surge, porém, para a concepção estritamente jurídica do Estado, são as suas interpretações dicó-

---

(1) Georg Jellinek — Op. cit. (VII), págs. 109/147.



tomas, representadas pelas correntes bem caracterizadas do **logicismo** puro, da Escola de Viena chefiada por Kelsen, e do **eticismo** fundamental de Radbruch, Del Vecchio ou Heller.

Não nos interessa, no momento, a luta pela preponderância das escolas ou doutrinas. Apenas procuraremos resaltar que geralmente enfeixam as definições e conceitos os pensamentos conclusivos de seus autores, fiéis aos postulados dos sistemas jurídicos a que se filiam. Ora, inúmeras são as definições de Estado, no seu aspecto jurídico ou abstrato, que de forma alguma se opõem à existência conceitual de um Estado universal.

Giorgio Del Vecchio, por exemplo, não só procura emitir a sua própria definição, como transcreve e elucida conceituações alheias. E através delas verificamos que a **idéia abstrata** ou pura do Estado não colide com a sua aplicação a uma sociedade política de âmbito particularista ou de extensão mundial. Na palavra do mestre italiano: "Várias definições de Estado têm sido propostas. Uma das mais simples é a de Kant: — **"reunião de uma multidão de homens conviventes debaixo de leis jurídicas..."** Preferimos esta, que tem o mérito de não deixar esquecida a personalidade do Estado: — **"é o sujeito da vontade que cria um ordenamento jurídico"**. (1)

Esclarece ainda o professor de Roma: "O Estado consiste, essencialmente, na ordem jurídica, que, por assim dizer, corresponde à coluna vertebral da Sociedade... Este conceito de Estado pode também ser definido: — **"a expressão potestativa da Sociedade"**. (2)

Pela análise de outras definições, emitidas pelos mais renomados tratadistas, verificamos que dentro dos seus enunciados também não fica excluída ou repelida a idéia de um Estado Universal. Duguit, por exemplo, externou o célebre e repetido con-

---

(1) (2) Giorgio Del Vecchio — Filosofia do Direito (XLIII), Vol. II, pág. 173, 174.

ceito: "O Estado é a força a serviço do Direito" (1), que o teorista pátrio Queiroz Lima julga ser "uma expressão feliz", dando-lhe realce e apôio com êste esclarecimento: "Na verdade, o Estado é uma **criação da ordem jurídica**, é um aparelho inteiramente subordinado aos princípios de Direito". (2)

Se tomarmos como verídica e exata a concepção de Duguit, chefe da Escola Sociológica, e em face da aceitação ampla que vem merecendo a moderna doutrina do Primado do Direito Internacional — quer na visão de Kelsen (teoria da **regra fundamental**), quer na de Le Fur (teoria do **Direito Natural**), quer ainda na de Spiropoulos (teoria da **consciência jurídica**) — é certo que uma Organização Internacional que esteja capacitada para assegurar coativamente o **jus inter omnes gentes** pode e deve ser considerada como verdadeira entidade estatal.

Para o internacionalista Miguel Tocornal, "o Estado é a entidade que governa os associados" (3), conceito que também não rejeita a concepção de uma autoridade política para uma associação de caráter universal. Para Fischbach "o Estado é uma unidade teleológica", esclarecendo ainda o autor que "...como comunidade teleológica destina-se a propulsionar o interêsse comum (bem estar coletivo) em contraposição aos interêsses dos indivíduos ou de determinadas classes". (4) Também êste conceito se poderia aplicar a um Estado de amplitude máxima.

Mas onde melhor se manifesta a impossibilidade de traçar um conceito de Estado nacional que também não atinja a compreensão de um Estado Universal é dentro da filosofia de Kelsen

---

(1) León Duguit — Fundamentos do Direito (XLIV), pág. 47.

(2) Eusébio de Queiroz Lima — Op. Cit. (XXVII), pág. 9.

(3) Miguel Cruchaga Tocornal — Derecho Internacional (XLV), Vol. I, pág. 96.

(4) Oskar Georg Fischbach — Teoría General del Estado (X), pág. 34

ou Radbruch. Ambos pertencem à escola da moderna metafísica jurídica, derivando, porém, o primeiro para um logicismo puro e o segundo para uma conceituação ética do Estado.

Para Radbruch não há dualismo entre o Estado e o Direito. Eles se identificam ou completam. Diz o jurista alemão: "O Estado e o Direito acham-se um para com o outro na mesma relação em que se acham, por exemplo, os conceitos de organismo e organização. **O Estado é o Direito como atividade normativa.** O Direito é o Estado como situação fixada pelas suas normas, ou **normatizada.** (1) .

Ora, se aceitarmos, como é evidente, que **há um Direito Internacional** e portanto **uma ordem jurídica supra-estatal**, nada mais fácil do que se admitir também a existência de um **Estado supra-estatal**, que essa ordem ou êsse Direito devem necessariamente criar.

Kelsen, enfim, representando o mais extremado logicismo jurídico, ensina com precisão: "**O Estado é uma ordem da conduta humana** . . . Tanto na linguagem corrente, como para o jurista, a palavra **Estado** designa uma **ordem** que é, sobretudo, **normativa** . . ." Mais além explica ainda o chefe da Escola de Viena: "Para compreender a natureza do Estado, é preciso compreender que dele imanam certos imperativos. E, se o podemos considerar como um poder superior aos indivíduos, membros do grupo que constitui o Estado, é apenas porque êle é uma ordem que lhes impõe uma certa conduta, **um sistema de regras** sôbre a conduta humana". (2)

---

(1) Gustavo Radbruch — Filosofia do Direito (XLVI), Vol. II, pág. 135. O mesmo autor acentúa ainda a sua convicção da identidade do Direito e do Estado com a seguinte conclusão: "Ora, o conceito jurídico do Estado, tal como o descrevemos, é, em harmonia com esta caracterização, um **conceito jurídico puro** — genuinamente jurídico — ou seja, correspondente ao conteúdo de **tôda** a ordem jurídica, ou, pelo menos, da ordem jurídica pública, refletida, projetada ou personificada no Estado como seu sujeito. (Op. cit. pág. 139).

(2) Hans Kelsen — Teoria Geral do Estado (XLVII) — pág. 9, 10.

Esses pensamentos de Kelsen e de Radbruch correspondem plenamente à teoria internacional de Velasco Ibarra, quando disserta: "A paixão humana e a crescente importância das exigências sociais não permitirão o desaparecimento do Estado. Pelo Estado educa-se o indivíduo transformando-o em pessoa, isto é, em ser humano dotado de domínio sobre si mesmo e de solidariedade. . . A coação, que o Estado monopoliza, será sempre urgente para remover os obstáculos que encontra a vida em seu desenvolvimento. O **Estado é uma coação para a comunidade**, disse muito bem Perroux. É necessário prestigiar a comunidade política e dar-lhe consciência de suas tradições e de seu destino futuro. . . A tendência é visível para transformar o Estado. **O Direito Internacional do futuro basear-se-á na comunidade humana, composta de Estados federais. . . O federalismo é uma aliança, uma coordenação de autonomias. . . No Estado nacional não findam as exigências humanas. . . Tudo nos leva a pensar que a Humanidade evoluciona para um federalismo cada vez mais amplo.**" (1)

Seguindo essa trilha aberta por juristas eminentes de todas as nacionalidades, facilmente atingiremos à conclusão lógica e inevitável, como Carré de Malberg, de que o Estado pode ser considerado tanto **in concreto**, como realidade sociológica, compondo uma área geográfica onde uma parcela da Humanidade encontrou moradia efetiva, como também **in abstracto** representando então uma "expressão hipotética" para designar "o sistema de ordem jurídica total", no dizer de Kelsen, ou ainda uma "fôrça a serviço do Direito" na conceituação de Duguit.

---

(1) J. M. Velasco Ibarra — Derecho Internacional del Futuro (XLVIII) — págs. 133/137.

Se há um Direito Internacional — e isso não mais se objeta — (1) se há uma ordem jurídica supra-estatal que rege a conduta dos indivíduos pertencentes à nacionalidades diferentes, se já existe uma coação jurídica para essa comunidade universal que transcende fronteiras políticas, certo não poderá ser absurda, nem extemporânea, a identificação da ONU como um verdadeiro Estado **super-imposto** às organizações estatais que atualmente coexistem sôbre a face da Terra

---

(1) **Henry Bonfils** — (Droit International Public — XLIX —, págs. . . 10/14) — e **Gustav Adolf Walz** — (Esencia del Derecho Internacional y crítica de sus negadores — L —) já responderam plena e satisfatòriamente contra tôdas as objeções arguïdas sôbre a inexistência, precariedade ou imperfeição do Direito Internacional Público.

## VIII

### CONCEITO DE PROTO-ESTADO

Os juristas em geral têm sido demasiadamente exigentes em negar à Organização Internacional (SDN ou ONU) uma conceituação mesmo ao de leve aproximativa da categoria de entidade estatal. Jorge Americano avançou um grande passo para o futuro dando-lhe o qualificativo de **Status**. Precede-o entretanto o juízo seguro de Kelsen quando afirma: "Chamando **Civitas Maxima**, Estado universal, à comunidade jurídica nascida do Direito Internacional, empregamos, portanto, a palavra **Estado** num sentido muito lato. Mas o que, por essa forma, pretendemos exprimir, é que nada, nem na natureza do Estado, nem na sua soberania, nem na do Direito Internacional ou do Direito em geral, pode opor-se ao progresso dêste Direito — quer se julgue êsse progresso possível ou impossível, favorável ou funesto, sob o ponto de vista político." (1)

Escudamo-nos, pois, na autoridade dos dois grandes mestres para esposar a tese minoritária de que o mundo em que vivemos sente hoje, sôbre as múltiplas ordens jurídicas parciais dos Estados, extender-se a abóbada suprema de uma ordem jurídica universal. Não é mais possível negar que se desenha, em côres vivas e ineludíveis, a alta estrutura de uma **Civitas Gentium Maxima**, que merece ser representada atualmente pela ONU. Tudo quanto se pode argumentar, em sentido contrário, é que a sua cons-

---

(1) Hans Kelsen — Op. cit. (XLVII), pág. 53

trução jurídica é ainda imperfeita ou não se encontra acabada. Nesse caso teríamos ainda a ONU incidindo na categoria de um **proto-Estado**, que Pontes de Miranda procura caracterizar com os seguintes argumentos: "Desde 1932 chamamos a atenção para o **dado real** do Estado, complexo de presupostos para que a comunidade se conceitue como Estado. Há um como **proto-Estado**, ontogênica e filogênicamente, isto é, na história de cada Estado e na história dos Estados ou do Estado em geral. Assim, na História dos povos, da civilização, do mundo, e na História de cada Estado (França, Inglaterra, Portugal, Espanha, Alemanha, Itália, Brasil), há momento em que o **dado** já existe, se bem que ainda não haja determinado a aparição do Estado. . . O Estado surge, evoluciona, de **outros** métodos sociais, de outras espécies de comunidade; e só em certos períodos históricos é que vemos concretizarem-se, ou juntarem-se, as circunstâncias sociais que o vão suscitar". (1)

Tomando-se por base a lição de Pontes de Miranda verifica-se que a ONU, em caso de fugir por completo a uma categoria de Estado, teria assegurada, pelo menos, a figura prestabelecida pelo constitucionalista pátrio, isto é, seria um **proto-Estado**. É indisfarçável que o **dado real** do Estado nela reside, de forma inequívoca. Em múltiplos órgãos e funções a ONU assemelha-se a verdadeiro Estado. Já teve mesmo oportunidade de agir como entidade estatal na guerra da Coréia, que ainda prossegue no momento.

Julgamos, porém, interessante prenotar ainda que a origem proto-estatal dos Estados nem sempre se prende a um fato sociológico espontâneo, consoante a maioria dos exemplos históricos constatados. Por vezes o Direito Internacional antecipa-se ao processo evolutivo normal e cria ou favorece a condição jurídica proto-estatal. Alguns Estados tiveram desse modo uma formação

---

(1) Pontes de Miranda — Comentários à Constituição de 1946 — Vol. I — Conceito e Caráter do Estado (XXVIII) — pag. 34.

**artificial.** Poderíamos mesmo indigitá-los como Estados antecipadamente **planificados**, ou, se quizéssemos usar uma expressão metafórica — Estados **pré-fabricados**.

O novo Estado de Israel, nascido após a fundação da ONU, constitui um desses exemplos característicos. Rápida síntese histórica do **sionismo**, abrangendo os últimos decênios, mostra com clareza que êle foi um proto-Estado surgido de condições especiais planejadas pelo Direito Internacional. Velasco Ibarra (1) e Scelle (2) dão notícias amplas a êsse respeito. O povo judeu, cujo estabelecimento no território da Palestina remonta pelo menos a mil anos antes de Cristo, teve a sua dispersão pelo mundo cêrca de cento e trinta anos após o drama do Calvário. Decorreram milênios de nomadismo em estranhos países, numa atitude permanente de lutas pela manutenção de sua unidade. Foi em meio do século XIX que os pensadores israelitas León Pinsker e Moses Hass emitiram a aspiração coletiva de reorganizar o Estado judaico. Mas o movimento sionista sòmente avulta em 1895, sob a orientação de Teodoro Herzl. A 31 de agosto de 1897 abre-se o primeiro Congresso Judeu de Bale, seguido de outras reuniões bienais e da fundação de sociedades judias em todos os países. O objetivo colimado era sempre a reestruturação do antigo Estado e o método proposto a aquisição de terras na Palestina. Relata Ibarra nesse sentido: "Em 1903 a Inglaterra propôs a Herzl a colonização de Uganda, na África Oriental. Mas os sionistas insistiram por um lugar judeu na Palestina. Em 1914 cada beligerante procurou o apôio dos judeus e o govêrno francês em 20 de abril e em 4 de junho de 1917 fez declarações favoráveis à instalação na Palestina de um território judeu. França, Itália, Estados Unidos, Grécia, Japão, Sérvia e, com reservas, Alemanha, Áustria, Hungria e Turquia aceitaram a declaração de Balfour.

---

(1) Velasco Ibarra — Op. cit. (XLVIII), pág. 144.

(2) Georges Scelle — Op. cit. (V) pág. 310.



**Isto constitui um fato indiscutível em favor do reconhecimento de uma nacionalidade sem força coativa nem base territorial...”,** conclui Ibarra.

Os acontecimentos que se desenrolaram posteriormente à primeira guerra mundial favoreceram as pretensões judaicas. O Tratado de Sévres, em 1920, transforma a Palestina em um dos principais mandatos da Liga das Nações, perante a qual a Agência Judáica (para o estabelecimento intensivo de imigrantes) chegou a ter um representante credenciado. Finalmente, com a ONU, cria-se definitivamente o Estado de Israel.

E Scelle aproveita o exemplo sionista para concluir “A instituição do **Foyer Juif** poderia servir de tipo para instituições internacionais similares destinados a incarnar os interesses tanto materiais como espirituais de outras populações **que não se acham no quadro das instituições estáticas** para a satisfação de suas aspirações legítimas ou para a garantia de sua segurança”.

O que mais importa resaltar aqui, porém, é que Israel foi um **proto-Estado** desde que se lhe ofereceu um estabelecimento territorial em Uganda, em 1903. Foi, portanto, um Estado juridicamente **planejado**, que apenas buscava as suas pedras de alicerce numa região qualquer do mundo.

Há mais um exemplo a lembrar nesse mesmo sentido: a Libéria, que é um dos poucos Estados independentes do continente negro, pode também ser considerada em plano idêntico ao de Israel pela sua formação histórica excepcional. É ela, de fato, uma **república pré-idealizada** e modelada pelos Estados Unidos da América. Sua origem é simples: em 1817 um grupo de filântropos norte-americanos imaginou resolver o agudo problema escravagista de sua pátria reconduzindo os representantes da raça negra para uma região qualquer da África. Pequeno número de escravos libertos foi conduzido para a Costa da Guiné, ali fundando-se a cidade de Monrovia, em homenagem ao então presidente James Monroe. Em 1847 a recente e improvisada colônia transformou-se em república. Ainda hoje guarda a República da

Libéria um significativo vestígio de sua formação histórica **artificial** e incomum, consoante nos relata Sumner Welles: "Os eleitores da República da Libéria têm de ser negros e proprietários. Destarte o poder governamental está na realidade nas mãos de um pequeno grupo de **descendentes de escravos americanos**, que vivem no litoral e que se converteram em tutores do restante da população. O partido True Whig, que domina o país, já foi descrito como uma oligarquia; mas o recente progresso econômico poderá resultar na democratização do país". (1)

Enfim, ainda como exemplo elucidativo de **proto-Estado** na época contemporânea devem ser lembrados os "Mandatos", que o Tratado de Versalhes criou no art. 22, por inspiração do General Smutz, da União Sul Africana. Pederneiras explana as suas condições e finalidades: "O Pacto da SDN estabeleceu esse regime particular do **mandato internacional ou colonial**, declarando constituir êle na tutela exercida por um Estado estrangeiro, que se torna administrador do território, na qualidade de **mandatário** e **em nome** da SDN. Tais regiões não são Estados e o Pacto empresta-lhes o caráter de protetorado **até adquirirem discernimento**, em futuro remoto". (2)

Fato bastante nítido de que os "Mandatos" constituíam proto-Estados, ou **projetos** de Estados futuros, é a classificação adotada para os mesmos em três degraus hierárquicos: ao grupo de "Mandatos A" deveriam pertencer os Estados protegidos, isto é, nacionalidades que demonstravam certo grau de cultura e possibilidades econômicas de vida autônoma. Nessa classe achavam-se incluídas a Palestina, a Síria e a Mesopotâmia ou Iraque. Antes da guerra de 14 êsses territórios formavam possessões do Império Otomano. No grupo de "Mandatos B" foram incluídas as regiões menos favorecidas pela civilização, como sejam as antigas colônias alemãs da África Oriental (Tanganica, Ruanda-

---

(1) Sumner Welles — Op. cit. (XXXVII), pág. 396

(2) Raul Pederneiras — Direito Internacional Compendiado (LI), pag. 85.

Urundi), o Togo e o Camerum. Afinal no grupo dos "Mandatos C" aglomeraram-se os povos de inferior cultura, tais como os de Sâmoa e Naurí.

A Carta das Nações Unidas, no Cap. XIII e seus artigos, substituiu o Sistema de Mandatos da antiga SDN por um "Conselho de Tutela", participando assim mais diretamente ainda da jurisdição e administração das regiões geográficas carecentes de autonomia política. Mas o que se realça do velho regime de **Mandatos** — graduados conforme os níveis de cultura e civilização — é o fato de que a SDN teve em vista **preparar** para o ingresso na comunhão internacional vários Estados **em gestação**, que poderiam ser qualificados precisamente de **proto-Estados**. E esse objetivo foi alcançado, em alguns casos, consoante nos informa ainda Raul Pederneiras.

As conclusões que poderíamos tirar dos precedentes históricos a que aludimos são as seguintes:

1) A própria denominação específica de **mandato** para certos grupos humanos tutelados, como também a designação de **Estado mandatários** (França, Inglaterra, Bélgica, Japão, Austrália, Nova Zelândia, União Sul Africana) para os governos incumbentes do poder administrativo de vasta extensão geográfica, Liga das Nações era a entidade **mandante**, isto é, a suprema detentora do poder administrativo de vasta extensão geográfica, poder que ela **delegava** a alguns de seus Estados membros. Como, pois, deixar de vêr na SDN uma super-estrutura de Estado, uma vez que **em seu nome** certos Estados exerciam funções administrativas internacionais?

E mais se acentuam as analogias funcionais entre a Liga e seus Estados membros ao considerarmos, em relação a ela, a posição especialíssima da Cidade Livre de Dantzig, pois neste caso a Sociedade de Genebra exercia uma tutela administrativa **direta**, isto é, sem delegação de poderes como sucedeu com os **mandatos**. Em verdade, visando facilitar o acesso da Polônia ao mar Báltico, consignou o Pacto da SDN a separação de Dantzig do

território alemão, para considera-la como cidade independente. Dantzig ficou sob o patrocínio imediato da Liga, que nomeava um Alto Comissário para gerir os seus negócios administrativos, em acôrdo com um Conselho misto de cidadãos locais e de poloneses, sob a presidência de um suiço. Das decisões tomadas cabia recurso para o Conselho da SDN, segundo prescrevia a Constituição Interna da Cidade Livre.

II) Recordando-se na história política contemporânea a formação pré-idealizada do Estado de Israel, da República da Libéria e dos antigos "Mandatos da classe A", chegaremos à fácil conclusão de que, se a velha e a nova Organização Internacional (SDN e ONU) não copiam fielmente a estrutura de um Estado composto — do tipo da federação ou da confederação — podem e devem ser consideradas **pelo menos** com a forma delineada de um **Proto-Estado Mundial**, que mais cedo ou mais tarde os juristas terão de aceitar e classificar. O "**dado real**" de que nos fala Pontes de Miranda está visível em ambas.

Essa é, na verdade, a opinião de Combothecra, ao se pronunciar ainda com certa indecisão: "Sob o ponto de vista jurídico a SDN não pode ser considerada um Estado, por não ser entidade soberana". Contudo reconhece e proclama o jurista que "a SDN é um rudimento de confederação hegemônica". (1)

---

(1) X. S. Combothecra — Op. cit. (VI), págs. 68, 69.

## IX

### OBJEÇÕES DE AMEDÉE BONDE E CLAUDIO BALDONI

A Teoria Política clássica não deseja vêr na Sociedade Internacional organizada "nem um Estado, nem um super-Estado". Ésse é o motivo pelo qual até agora a natureza jurídica tanto da SDN como da moderna ONU continuam indefinidas. Não há exa-gero, porém, em classificar tais entidades políticas como verdadeiros e grandes Estados. Elas, em verdade, buscaram realizar a estrutura de um Estado Universal que tantos pensadores antigos ou contemporâneos quizeram idealizar no propósito de verem asseguradas a paz e a concórdia entre as diversas parcelas da Humanidade constituídas em nações autônomas.

As objeções arguídas pelos juristas que insistem em negar à SDN ou à ONU o qualificativo de Estado bem evidenciam, pela fraqueza e inconsistência, que as duas estruturas já realizadas da **societas humanis generis** têm analogias profundas e inegáveis com as fracionadas entidades políticas sediadas sobre tôda a face da Terra e para as quais reservamos a denominação consagrada e específica de Estado.

Amedée Bonde, por exemplo, alega que a SDN não representa um Estado porque a ela falharam vários elementos característicos dessa entidade. Assim se pronuncia o internacionalista francês: "A SDN não é um super-Estado, nem uma sociedade de Estados análoga ao Estado Federal, à Confederação de Estados

ou à União. É uma formação exclusivamente contratual de um **tipo novo**. Não é um **Estado** porque a SDN não possui **nome, bandeira, território, população própria, nacionalidade**. Ela assemelha-se a um **sindicato profissional** ou a um contrato de associação". (1)

Também o jurista italiano Claudio Baldoni não aceita o paralelismo estrutural entre a SDN e o organismo político dos Estados pelas mesmas razões expressas de Bonde. Escreve textualmente o professor da Universidade de Pávia: "Há a teoria, bem pouco seguida, que vê na SDN um Estado Federal ou um **super-Estado**. Tal doutrina revela-se incorreta... bastando lembrar que ela carece de um **nome**, de uma **bandeira**, de uma **população própria**, de uma **nacionalidade**, além de prejudicar a analogia a **regra da unanimidade** nas deliberações do órgão social, a **faculdade de retirada** de seus membros e ainda a **possibilidade de sua exclusão da Sociedade**". (2)

Analisemos, isoladamente, os referidos argumentos: Em primeiro lugar, a posse ou carência de uma **bandeira** não é motivo para distinção fundamental. A bandeira é um símbolo da soberania estatal. O cerimonial do pavilhão é dever de cortezia internacional. Mas o símbolo não constitui substrato do objeto por ele representado. A inexistência do primeiro não autoriza a concluir pela inexistência do segundo. E, neste particular, convém lembrar que a ONU já possui a sua bandeira própria e exclusiva, uma flâmula altamente significativa da unidade do mundo pela sua concepção heráldica bastante feliz. (3) Mais ainda:

---

(1) Amedée Bonde — Op. cit. (II), págs. 259, 260.

(2) Claudio Baldoni — La Società delle Nazioni (LI), págs. 61, 62.

(3) Sobre a bandeira da ONU faz Maxence Bibié as seguintes e justas apreciações: "Como para afirmar o desaparecimento da Comunidade européia e a proeminência da Comunidade mundial, as Nações Unidas adotaram sobre a sua bandeira um mapa-mundi que, com a diferença da concepção tradicional de Mercator, não mais coloca a Europa ao centro, mas sim o polo Norte... (Maxence Bibié — La Communauté Internationale et ses institutions — (LII), pág. 33.

sob êsse pendão ultra-nacional batalham ainda agora nas trincheiras sangrentas da Coréia os exércitos de muitas nacionalidades, irmanados na defesa de uma causa comum.

A ausência de um **nome** também não representa argumento decisivo. Se na verdade a antiga denominação de "Sociedade das Nações" era algo inexpressiva sob o ponto de vista político-jurídico, o feliz e atual apelativo de "Nações Unidas" destroi a pujança da objeção arguida. Com efeito, a denominação de "Organização das Nações Unidas" assemelha-se ao nome de muitos Estados modernos, de forma federativa, como sejam: Estados Unidos do Brasil, Estados Unidos da América, União das Repúblicas. Basta atentar para a estrutura jurídica dos Estados compostos para vigorar tal argumento.

A alegação de Bonde e Baldoni de que a SDN carecia de uma **população própria** — o que também incluía a **ausência de nacionalidade definida** (1) dos seus súditos — insubsistente. Basta atentar para a estrutura jurídica dos Estados compostos — federados ou confederados — onde também se manifesta a mesma carência de nacionalidade e de população própria, ou para cada um dos Estados componentes ou então para os Estados representativos da coletividade estatal, isto é, a Federação e a Confederação. Não existem, nos referidos exemplos, duas populações distintas e sobrepostas. Ou consideramos os seus habitantes integrados na **soma** do Estado composto (federação) ou es

---

(1) A **Ução** de **Brown Scott** nesse sentido é clara e precisa, referindo-se à Federação Norte-Americana: "Os Estados, tomada em conjunto sua capacidade, formam o que se pode chamar a comunidade americana. Cada um dos Estados é um elemento dessa comunidade, e os habitantes dos diversos grupos, que chamamos os Estados separados, são a população dos Estados Unidos, da mesma forma que são os cidadãos de cada um dos Estados americanos onde residem". (James Brown Scott — El progreso del Derecho de Gentes — LIII — pág. 62). Calmon cita, a exata compreensão de Laband nesse sentido: "O Império alemão não é uma pessoa jurídica de 50 milhões de habitantes, mas de vinte e cinco membros". (Pedro Calmon — Op. cit. — XXXVI — pág. 223).

consideramos distribuídos em **parcelas** justapostas, integrando-se nas diferentes áreas geográficas dos Estados membros, como nas antigas confederações ou na atual comunidade jurídica do Império Britânico. E a **nacionalidade** ou qualificação regional dos cidadãos acompanha, evidentemente, o critério adotado na consideração global ou parcial da população estatal. Talvez neste particular não deva ser olvidada a fórmula original com que Jefferson, então Governador do Estado de Virgínia, resolveu o difícil problema da **nacionalidade** ou **cidadania**, numa época que primava pela ausência completa de doutrinas jurídicas a êsse respeito. É de 1799 e de autoria do grande estadista americano a lei "declarando quem serão considerados cidadãos do Estado livre", de cujo texto se destacam os seguintes artigos:

Serão considerados cidadãos de Virgínia:

... "Tôda pessoa branca nascida no território dêste Estado, e tôda a pessoa que haja nele residido por dois anos, a partir da promulgação desta lei, e tôda a pessoa que para o futuro imigre ao mesmo e que não seja estrangeiro inimigo..., etc."

Serão considerados estrangeiros:

... "Tôdas as pessoas que **não sejam cidadãos de alguns dos Estados Unidos da América** serão considerados estrangeiros". (1)

Eis, portanto, em uma das mais antigas legislações promulgadas no mundo sôbre as condições de **nacionalidade**, fixada a doutrina de Jefferson, que absolutamente não via surgir problemas difíceis nesse sentido e entre Estados que haviam se unido com espontaneidade por laços federativos. Os casos de **isopolitia**, aliás, não são novidades históricas, pois foi prática comum entre as cidades gregas. E no caso da existência reconhecida de

---

(1) Cfr. Brawn Scott — Op. cit. (LIII), pág. 207, 208.



uma grande Confederação Mundial tôdas as questões de nacionalidade poderiam continuar a ser tratadas nas bases atuais do **jus soli** ou do **jus sanguinis**, mas em verdade nenhum cidadão dos Estados associados poderia ser considerado estrangeiro em face da arquitetura jurídica de maior amplitude. O argumento, em contrário, de Baldoni não apresenta neste sentido a menor solidez.

Com respeito à ausência de um **território próprio** e exclusivo da Organização Internacional impecem também as objeções de Bonde e Baldoni. Seguindo o critério da população, a base física do Estado é igualmente determinada pela natureza específica do Estado composto. No Estado do tipo federativo, o território é a **soma** dos quinhões territoriais sob domínio dos Estados membros. Nos tipos de Estados confederados, como ainda no exemplo característico e atual da **commonwealth** britânica, os territórios estatais podem ser considerados como **unidades parciais**, ou justapostas ou interdependentes. (1)

Baldoni alude ainda a alguns aspectos da estruturação da SDN que afetam a sua feição de Estado federativo. São êles: a **regra da unanimidade**, a **faculdade de retirada** de seus membros associados e a **possibilidade da exclusão** dêstes. Analisemos a veracidade de tais fatos:

---

(1) Ainda hoje representa tese das mais controversas entre os teóricos do Estado se, em verdade, o território é um dos elementos essenciais do Estado, integrado, portanto, em sua personalidade jurídica, ou, ao contrário, se êle é apenas um elemento acidental, um objeto jurídico, uma posse ou propriedade do Estado, em suma um domínio ou direito real que êste detém. Com clareza e exatidão Calmon conceitua: "O território é a base física, o âmbito geográfico da nação, onde ocorre a validade de sua ordem jurídica". (Calmon — Op. cit. — XXXVI — pág. 169). Também acentua Queiroz Lima que "o Estado moderno é rigorosamente territorial", contudo acrescenta não ter sido êste, historicamente, a doutrina predominante: "Os romanos não incluíam o território no conceito de Estado, que era uma associação de pessoas, sem dependência da superfície territorial ocupada pela corporação política". (Q. Lima — Op. cit. — XXVII — pág. 202).

Emilio Crosa julga ser o território um dos elementos essenciais para a constituição do Estado, porque êle determina ao mesmo a sua jurisdição. Contudo explica muito bem: "Todavia o Estado, enquanto

E' certo que a antiga SDN só admitia como válida e obrigatória a decisão, em assuntos jurídicos e políticos, que merecesse a aprovação unânime de seus membros, na Assembléia ou no Conselho. A chamada **regra de unanimidade**, consubstanciada no art. 15 do Pacto de Versalhes teve origem no preconceito de que a soberania dos Estados é intangível. Acrescente-se também que foram êste preconceito e aquela regra as causas mais eficientes do fracasso e desintegração da Liga. Sob a convicção de que a SDN importava em uma restrição à soberania dos Estados, o próprio Senado americano recusou ratificar o Tratado de Versalhes, torpedeando dêsse modo a estabilidade e o desenvolvimento da Organização Internacional que a palavra e a ação do Presidente Wilson haviam estruturado. Com o curso dos acontecimentos de pós-guerra, a regra da unanimidade foi reconhecida como peça de mau funcionamento no maquinismo da Liga. A grande preocupação da Conferência de São Francisco, buscando refazer a organização jurídica do mundo em 1945, foi suprimir o velho e conhecido defeito.

---

conceito abstrato e generalizadíssimo do ordenamento jurídico de um povo sôbre um território... pode ser concebido sem a existência de uma séde estável. Na primitiva teoria sôbre os Estados da Antiguidade e na pura dos tempos modernos, mesmo no século XIX, prescindem-se do conceito de território. Em tôda a definição de Estado de Bodin a Kant, como observa Jellinek, não se faz menção do território... A territorialidade do Estado manifesta-se visivelmente no século XIX pela tendência característica do povo de ordenar-se segundo a afinidade nacional... O território indica o âmbito espacial sôbre o qual o ordenamento jurídico é válido..." (Emilio Crosa — Corso di Diritto Costituzionale — Vol. I Teoria Generale dello Stato Moderno — LIV — págs. 115, 116, 119).

A Carta de São Francisco, em seu art. 104, reza: "A Organização gozará no território de cada um de seus membros da capacidade jurídica que for necessária para o exercício das suas funções e a realização de seus propósitos". Achemo-nos assim, evidentemente, em face de uma excecional e ampla super-imposição de jurisdição.

A ONU ficou liberta da regra da unanimidade, contudo teve outra peça mal ajustada ao seu funcionamento, com o chamado **direito de veto** (1) que se concede aos membros permanentes do Conselho de Segurança. Desde cêdo êsse privilégio revelou-se o maior empêço na boa marcha das resoluções coletivas.

A tendência atual da ONU é corrigir o abuso do veto, limitando-o ou suprimindo-o. Seguirá assim a orientação democrática para as suas decisões, a exemplo da Organização dos Estados Americanos que aceita como obrigatória as votações majoritárias de dois têtços. O **direito de veto**, sucedâneo da regra da unanimidade, não importa em afirmar que a ONU perde o seu caráter federativo, como se pronuncia Baldoni. Aos poderes executivos dos Estados concede-se também o direito de veto às resoluções do poder legislativo. Igualmente a ratificação dos tratados internacionais pelo legislativo corresponde a um direito de veto quanto aos atos praticados pelo executivo. O Senado americano, por exemplo, não ratificou — o que importa em dizer vetou — o próprio Pacto da Liga assinado por Wilson. Não será, portanto, a faculdade de veto que autorize a presuposição de ser ou deixar de ser um Estado a Organização Internacional.

O Conselho de Segurança tem, dentro da ONU o caráter de um poder executivo colegiado. O **abuso do veto** é, sem dúvida, defeito inerente à sua atual constituição. Mas em si, no sentido puramente formal, o **direito de veto** não afasta a similitude da ONU com as demais sociedades políticas estatais.

---

(1) O Conselho de Segurança das Nações Unidas é composto por 11 membros, sendo 5 permanentes e 6 temporários, eleitos pela Assembléia com mandatos por dois anos. Cada membro dispõe de um voto. As resoluções são formadas, em assuntos de procedimento, por maioria de 7 votos, mas nela devem estar incluídos os votos dos 5 membros permanentes. “Êsse é o princípio da unanimidade dos cinco grandes, designados comumente como o princípio do veto”. (Guia de la Carta de las Naciones Unidas (LV), pág. 32.

A propósito explica ainda Chaumont: “A fórmula de votação de Yalta substitui a regra da unanimidade absoluta do Conselho da SDN por um sistema de maioria qualificada, para os votos de Conselho de Segurança da ONU”. (Charles Chaumont — Op. cit. — XX — pág. 149).

A **faculdade de retirada** ou a **possibilidade de exclusão** dos Estados membros da Organização Internacional — que Baldoni alude como elementos prenunciadores de que ela não pode e não deve ser assemelhada a uma federação de Estados, pelo menos nos tipos clássicos em que o Direito Público Universal as reconhece e identifica — parecem-nos motivos irrelevantes.

Realmente nos Estados federados ou confederados não se cogita **expressamente** da livre retirada ou da exclusão compelida de alguns dos seus membros componentes. Isso não impede que tais cláusulas acidentais sejam consignadas na base constitucional de qualquer Estado composto. A História tem documentado que algumas vezes os Estados se dissociam de uma comunidade política federada ou confederada. Assim, por exemplo a Confederação Germânica, em 1866, partiu-se em duas: a do Norte e a do Sul. E os Estados Unidos da América, na Guerra da Secessão sofreram a mesma ameaça de uma dicotomia. A tese dos Estados sulinos era precisamente esta: os Estados que livremente se haviam unido num pacto federativo tinham o direito de livremente se desmembrarem. Lincoln impôs pela força a tese da unidade americana. Mas se a sorte das batalhas lhe fossem adversa, mais um fato histórico positivo documentaria a falácia do argumento oposto por Claudio Baldoni. (1) Aleguemos ainda que a cláusula de retirada facultativa que a SDN consigna no art. 1 § 3.º é preceito altamente democrático e de conformidade com o prin-

---

(1) O exemplo da Suíça é conhecido: Fizeram-se independentes em 1308 alguns cantões subordinados aos governos alemães. Após, oito cantões juntaram-se ao núcleo primitivo formando a Confederação dos Treze-Cantões. No século XVI a introdução da reforma calvinista provoca a guerra civil e o fracionamento da Confederação em Cantões católicos, Cantões protestantes e Cantões mistos. Em 1798 organiza-se a República Helvética unitária, transformada em federativa em 1803, quando se acresce de seis novos cantões. Em 1915, mais três cantões se agregam à República. Em 1846 houve a guerra civil da "Liga Separatista", quando os Cantões católicos novamente desejaram retirar-se.

cípio hoje dominante da **auto-determinação dos povos**, que os "Quatorze Pontos" de Wilson proclamou e a própria Liga procurou realizar. (1)

Quanto à **possibilidade** de exclusão dos Estados membros devemos convir em que tal medida é na verdade incomum e excepcional nos domínios do Direito Público. Mas ela se justifica plenamente em face do papel que foi dado representar à SDN ou à atual ONU na política internacional. As duas sociedades mostraram tendência de reunir a totalidade das nações mundiais. A **exclusão** de um de seus membros representaria, assim, a penalidade máxima, equivalente à expulsão de um indivíduo do seio de seu grupo social, na Antiguidade, isto é, a cassação de suas prerrogativas jurídicas, econômicas, políticas. Era a condenação ao isolamento completo, a ausência absoluta da proteção grupal. (2) A SDN bem podia cominar essa pena, porque o afastamento de um ou de alguns de seus membros não lhe enfraqueceria o poder e o prestígio. As federações ou confederações parciais, do tipo clássico, nunca poderiam predeterminar uma pena semelhante, dentro das suas pequenas sociedades inter-estatais, porque vivendo tôdas dentro de um mundo dominado pela teoria do **equilíbrio político (balance of power)** e pela ambição constante da conquista de mercado, isso importaria em maior desprestígio político e maior fraqueza econômica para a própria comunidade.

- 
- (1) Maurice Hauriou comenta muito bem: "Um Estado confederado é teoricamente livre de retirar-se da Confederação, enquanto que os Estados membros de um Estado federal não dispõem dessa liberdade, como comprova o caso da Guerra de Secessão americana (1861-65), suscitada pelo separatismo dos Estados do Sul". (Hauriou — Op. cit. — XIV —, pág. 368).

Aceitamos do constitucionalista francês a primeira afirmação. Quanto à segunda sentimos divergir: a Guerra da Secessão absolutamente não comprova a referida tese. Uma vitória armada impõe uma fórmula política, mas não pode resolver racional e cientificamente uma tese ou qualquer concepção jurídica e doutrinária.

- (2) Fustel de Coulanges dá longa notícia histórica a êsse propósito: "A punição ordinária pelos grandes crimes estava no exílio, que não compreendia só a interdição de residência e o afastamento do solo da Pátria. Representava ao mesmo tempo a interdição do culto, continha aquilo que no mundo moderno se conhece por excomunhão. Exilar um homem era na fórmula usada pelos romanos, interdita-lo do fogo e água... O exílio não lhes parecia suplicio mais suave do que a morte. Os jurisconsultos romanos chamavam-lhe mesmo pena capital". (Coulanges — A Cidade Antiga — LVI — pags. 303, 305 — Vol. I).

## A CRÍTICA DE HAURIUO

Rejeitando também a conceituação da SDN como **super-Estado Federal** ou mesmo como **Confederação de Estados** Maurice Hauriou (1) resume os seus argumentos nos seguintes ítems:

- I — A SDN carece do **direito de legislar**.
- II — Não possui uma **fôrça própria coativa**.
- III — Transcende os **fins comuns** dos Estados confederados, pois que o seu **fim** específico é a paz do mundo.
- IV — Não possui **soberania própria**.

Tais são, em síntese, as objeções opostas pelo constitucionalista francês e que merecem meditações em separado:

Quanto ao fato de carecer a SDN do direito de **legislar** deve-se fazer uma distinção elementar entre Direito e Lei, entre forma e conteúdo do Direito. Se entendermos como **legislação** sò-

---

(1) Maurice Hauriou — Derecho Público y Constitucional (XIV), pág. 369 — escreve textualmente: “A SDN não é um Super-Estado de natureza federal, porque carece do direito de legislar e de uma fôrça própria coativa... A SDN não é sequer uma Confederação de Estados, pois, por uma parte, seu fim que é a paz do mundo excede os fins de uma confederação de Estados; por outra, não se forma à base de um pacto econômico, que sói ser a base das confederações... A SDN não possui, pois, soberania própria. Se recebeu, não obstante, personalidade internacional foi a título de cooperação internacional organizada para a paz do mundo”.

mente os textos normativos que um parlamento elabora para ser sancionado pelo executivo monárquico ou presidencial, evidentemente nada de parecido pode-se encontrar nos quadros legisferantes da Organização Internacional. Mas se entendermos, em mais lato sentido, a palavra **legislação** como um cõrpo de normas e prescrições emanadas de uma **ordem jurídica superior** e que sejam válidas dentro da sua esfera de competência, impondo-se por isso às vontades particulares a ela subordinada, não resta dúvida que a SDN tinha assegurado o direito de legislar, o que melhor ainda se verifica em relação à ONU.

Poucos exemplos bastam para documentar esta asserção: quando a SDN estabeleceu como condição de validade e eficácia dos tratados internacionais (e o Direito das Gentes reconhece a distinção dos tratados, *ratione materiae*, em tratados-contratos e tratados-leis) o seu registo e publicidade pela Secretária da Liga, certo é que ela **recepçionava o conteúdo** dos acordos inter-estatais, dando-lhe nova **forma** e expressão (1) E a Cõrte Internacional de Justiça, em suas decisões, terá que aplicar forçosamente uma **legislação internacional**, para a qual hoje colabora a ONU, como ontem colaborava a Liga. As decisões da Cõrte formam uma jurisprudência internacional, que por sua vez é **nova fonte de legislação**. Invocamos aqui o pensamento claro de Cruet sôbre o "valor da jurisprudência". Diz o jurista: "**A lei feita pelo juiz** pode hoje corrigir felizmente a **lei feita pelo Parla-**

---

(1) Um dos mais intransigentes defensores do direito objetivo, ou seja do direito-lei que é Léon Duguit, escreve a propósito: "Certas convenções diplomáticas estabelecem, nas relações de dois ou mais Estados uma situação permanente, um conjunto de regras gerais, em uma palavra um direito objetivo novo..." "... Certas convenções são, do ponto de vista material, verdadeiras leis... Este característico é hoje admitido pela grande maioria dos internacionalistas... e nitidamente apoiado por Jellinek (Duguit — Op. cit. — IV — págs. 261, 262.

E Raul Pederneiras conceitua: "O registo constitui, segundo o art. 18 do Pacto, uma condição especial para a obrigatoriedade dos compromissos internacionais. Trata-se de uma inovação, porque o registo é uma exigência a mais. A ratificação de um tratado não dá a plenitude dos efeitos jurídicos ao compromisso firmado" (Pederneiras — Op. cit. — XI — pag. 230).

**mento**, porque uma difere profundamente da outra pelo seu **fim** e pelo seu **método**. . . A deformação progressiva do direito legal pela prática judicial é um fato. . . por tôda a parte a jurisprudência de equidade precedeu a ação do legislador na via das reformas". (1)

Assim, portanto, quando nos diz o próprio Hauriou que "a SDN constitui a primeira organização formal da Sociedade de Estados que **supõe a existência** do Direito das Gentes ou Direito Internacional Público". . . (2), isto deve significar também que a SDN tornou-se o moderno órgão executor de um direito pré-existente entre os Estados, que ela está na posse de **uma legislação comum ou inter-estatal**, lentamente elaborada pelos costumes, pelos tratados-leis e pelos congressos internacionais que a história diplomática regista.

As demais objeções de Hauriou não são difíceis de se opôr constestações. Para o decano honorário da Faculdade de Direito de Toulouse a SDN não representa um super-Estado de natureza federal ainda mais porque **não possui uma força própria coativa**. Revive aquí o mestre francês a velha e superada tese de que o Direito Internacional é um direito falho, incompleto, deficiente em razão de não dispor de **meios coativos** para assegurar a sua observância e respeito. É um "direito imperfeito" no dizer de Vanni ou é um conjunto de simples "normas de moralidade positiva", no sentir de Austin. Em suma, para todos os adetos do positivismo jurídico, é um "direito sem sanção", portanto inexistente.

Para contradizer essas afirmativas esforçaram-se os internacionalistas antigos e alguns modernos, como Guido Gonella, em distinguir os têrmos aparentemente sinônimos de **coação e coer-**

---

(1) Jean Cruet — A vida do Direito (LVII), págs. 79, 87.

(2) Maurice Hauriou — Op. cit. (XIV), pág. 369.



**ção**, (1) pois representa o primeiro o exercício da **fôrça física** ou material e o segundo uma **fôrça moral** ou sociológica que acompanha tôda regra de conduta, quer seja jurídica ou simplesmente ética. Depois de criada a SDN a discussão perdeu o seu interesse doutrinário. O Pacto de Versalhes indicava (art. 16) várias sanções que poderiam ser aplicadas aos Estados infratores das regras jurídicas internacionais por ela tuteladas.

Tem-se dito e repetido muito que as **sanções** da Liga eram platônicas e ineficientes. Documenta-se a alegação com o exemplo da Itália fascista, quando indigitada como "nação agressora" da Abissínia. Entretanto Karl Hambro, o último presidente da SDN, testemunha precisamente o contrário, num livro de larga repercussão mundial pela autoridade de seu autor. Diz êle que, em verdade, as sanções da Liga contra a Itália foram canceladas no minuto exato para evitar a queda do **duce** e do seu regime político. (2)

Com respeito à ONU verificamos, no momento histórico em que vivemos, que ela declarou e sustentou uma **guerra-sanção** contra a Coréia do Norte, prejudgando-a também uma "nação agressora".

- 
- (1) Guido Gonella (Bases de uma Ordem Internacional — LVIII — págs. 121 etc.) escreve: "Ainda quando não exista uma **fôrça física** atual ao serviço e guarda do Direito, êste não deixa, por isso, de o ser... Tanto a **coação** (atual) como a **coercibilidade** (potencial), isto é, a autorização de uso da **fôrça física**, são, por si sós, insuficientes para conferir eficácia ao Direito... Convém lembrar que o Direito, antes de qualquer coação física, encontra na consciência moral uma **fôrça** que impõe a obrigação de respeitar a ordem jurídica".
- (2) Carlos J. Hambro — A Conquista da Paz (LIX), págs. 338, 340. Escreve o autor: "Fôrças sinistras trabalhavam desesperadamente para impedir o êxito das providências contra a Itália... Que seria do prestígio e dos privilégios das grandes potências se a Itália fôsse detida naquele momento?... A Liga foi torpedeada, e a solidariedade e as esperanças de cinquenta nações foram traídas por Pierre Laval e Sir Samuel Hoare... As sanções foram retiradas. Sem a Grã-Bretanha e a França a Liga não podia agir. E todos os iniciados sabiam que elas haviam sido retiradas porque ameaçavam ser bem sucedidas, e não porque houvessem fracassado. Há razão para crermos que, se as sanções em vigor fossem mantidas por mais um mês, o regime de Mussoline teria entrado em colapso".

Hauriou acredita que: "Para haver Estado é suficiente que os direitos de legislação, justiça e coação sejam tidos em propriedade e se exercitem mediante órgãos adequados, no momento atual". (1) Acreditamos também que indisfarçavelmente a ONU realiza as três condições impostas pelo tratadista francês.

Argumenta ainda Hauriou: "A SDN não é sequer uma Confederação de Estados. Por um lado seu **fim**, que é a **paz do mundo**, excede os fins de uma Confederação de Estados, que se limita aos interesses comuns dos Estados confederados. Por outro lado não se forma à base de um pacto econômico, que sói ser a base das confederações". (2) Fraca, sem dúvida, é mais esta assertiva do jurista francês. Certamente a **paz mundial** foi o grande escôpo da SDN e continua a ser a finalidade primeira da ONU. Esse objetivo dominante, porém, não transcende os fins e os interesses comuns das confederações ou federações de Estados. Se estes procuram se unir e organizar em uma Sociedade Internacional de maior vulto é precisamente para assegurar essa paz mundial. A **paz**, já se tem ditô, é hoje **indivisível**. Não devemos olvidar jamais que vivemos em um mundo minúsculo, onde os problemas econômicos, culturais e políticos de tôdas as nacionalidades estão entrelaçados. A **paz interna ou externa** do Egito, do Iraque, da Índia interessa tão de perto à Inglaterra como se esses países da Ásia e da África confinassem no mar da Mancha. A paz do Panamá ou de Filipinas prende tanto a atenção do governo de Washington como se essas repúblicas estivessem sediadas na foz do Potomac.

Também não é verídico que as confederações de Estados tenham por base um pacto exclusivamente econômico, ou ainda que a Organização Internacional resinta-se de qualquer interdependência econômica. Na história da Confederação Helvética — um

---

(1) Maurice Hauriou — Op. cit. (XIV), pág. 369.

(2) Maurice Hauriou — Op. cit. (XIV), pág. 359.

dos poucos exemplos de Estados confederados que a ciência jurídica aprecia — verifica-se que o fator econômico foi de mínima importância, como também no breve período de vida da Confederação Norte-Americana. Uma como outra nasceram e se mantiveram sustentando a luta pela liberdade, a guerra pela independência política. Por isso é mais exata a lição de Sampaio Dória: **"A Confederação é precária, por natureza, pode dissolver-se a cada momento. Ela nasce sob a pressão tormentosa da defesa comum, diante de um perigo iminente. . ."** (1)

A antiga Confederação Germânica de 1815, encontra de fato sólida base econômica na "união aduaneira" (Zollverein), colaborando eficazmente para a unidade imperial que mais tarde vem a se processar com Bismark. Contudo, ainda neste caso o fato econômico não é o preponderante, pois aquela "união" é de 1830, portanto posterior à Confederação. Feliz e verídica é a lição de Pedro Calmon nesse sentido. Diz o Reitor da Universidade do Brasil: **"A confederação é uma forma de Estado hoje desaparecida. O Império Alemão deu-nos o seu tipo clássico. . . A confederação é a união de reinos, principados, ducados, cidades livres ou repúblicas, etc., para comporem um Império, cujo laço preponderante é o serviço militar"**. (2) E realmente a própria Confederação Germânica é oriunda do Congresso de Viena, que refundiu o mapa europeu em busca de um novo equilíbrio político e militar entre os Estados.

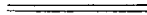
E se o argumento de Houriou prevalecesse em relação à SDN, êle teria sido hoje completamente destruído pela ONU, cujos fundamentos econômicos não esmaecem em frente dos seus propósitos jurídicos, políticos e culturais. Os capítulos IX e X da Carta de São Francisco são verdadeiros "pactos econômicos" a sedimentar o edifício da grande Organização Internacional. Um

---

(1) A. Sampaio Dória — Curso de Direito Constitucional (LX), pag. 79.

(2) Pedro Calmon — Op. cit. (XXXVI), pág. 223.

deles tem o significativo título de "Cooperação econômica e social" e o outro refere-se ao "Conselho Econômico". Está, pois, expressamente constituído hoje, entre os Estados membros da ONU, aquela indispensável "base de um pacto econômico, que sói ser a base das confederações", segundo a exigência do mestre francês.



## O PROBLEMA DA SOBERANIA

Para demonstrar que a Organização Internacional não pode ter uma feição aproximada de Estado ou de super-Estado Hauriou proclama: "A SDN não possui, pois, **soberania** própria. Se, não obstante recebeu personalidade internacional foi a título de cooperação internacional organizada para a paz do mundo". (1) O professor de Toulouse é, neste ponto, secundado pela maior soma de juristas de tôdas as nacionalidades, que se aferram ao preconceito da soberania estatal como mágica pedra de toque para incontinentemente reconhecer o bom metal de que são feitas as sociedades políticas. (2)

A pesar de ser um t ermo impreciso, de sentido dúbio e indefinível, a soberania estatal, como velho preconceito doutrinário que  , tem sido até hoje o maior emp co n  só para a organiza o prática de uma Sociedade Universal dos Estados que de longa data o nosso mundo está a exigir, como também para o pleno desenvolvimento científico do Direito Internacional Público,

---

(1) Maurice Hauriou — Op. cit. (XVI), pág. 369.

(2) Bluntschli (Op. cit. — XXXIX — Vol. I, pág. 194) diz: "O Estado   a encarna o e a personifica o do poder da naõ, cujo poder, considerado em sua majestade e sua f rca suprema, chama-se Soberania... Ela   o poder mais alto do Estado, não reconhecendo nenhum que se lhe seja superior no organismo político". Do mesmo modo pensa Combothecra: "O Estado   uma pessoa coletiva soberana". (Op. cit. — VI — pág. 76).

até hoje mal compreendido ou deficientemente interpretado pelos teóricos do Estado.

Accioly, que em obras doutrinárias tem negado à ONU o caráter de um **super-Estado** (op. cit. — XIII — pág. 111), reconhece, contudo, numa conferência pronunciada na Faculdade Paulista de Direito, em 1946, que uma vez superado o obstáculo da **soberania** absoluta dos Estados, nada impede que tais entidades políticas venham a se unir "numa espécie de **super-Estado**". (1)

Também S.S. o Papa Pio XII, com a sua incontestada e dupla autoridade de chefe espiritual do mundo católico e de soberano temporal do Estado do Vaticano, condena a soberania absoluta dos Estados, não só porque "quebra a unidade da **sociedade supra-nacional**", como porque "tira ao Direito das Gentes o fundamento e o valor". São palavras do Sumo Pontífice que merecem a mais profunda meditação: "A concepção que atribui ao Estado uma autoridade absoluta é um erro, Veneráveis Irmãos, prejudicial não só à vida interna das nações, à sua prosperidade e aumento crescente e ordenado de seu bem estar: é igualmente a causa do mal nas relações entre os povos, porque quebra a unidade da sociedade **supra-nacional** e tira ao Direito das Gentes o fundamento e o valor, abre caminho para a violação dos direitos de outrem e torna difícil a vida comum na tranqüilidade da paz". (2)

---

(1) Diz o internacionalista e diplomata brasileiro: "Acreditou-se (com a vitória de 1945) que a regra de direito haveria de imperar nas relações entre os diferentes povos, e que estes se poderiam agrupar livremente como verdadeiras democracias, talvez sob a forma de várias confederações de Estados independentes, e que todas as soberanias cederiam um pouco de suas atribuições em benefício do órgão supremo que as unisse como uma espécie de **super-Estado**. Em vez disso vemos que o velho conceito de soberania parece querer reviver..." (Hildebrando Accioly — A paz mundial e as Nações Unidas — LXI —, pág. 17).

(2) Pio XII, Papa — Carta Encíclica "Summi Pontificatus", 1939, in Problemas da Guerra e da Paz — LXII —, págs. 95, 96.

Velha e superada tese é, portanto, essa que se refere à pseudo soberania dos Estados. Há, modernamente, como bem denomina Posada, uma "crise conceitual" da palavra. Há em torno dêsse — chamemos assim paradoxalmente — arcaico neologismo de Bodin, um verdadeiro "conceito polêmico", como o indigita Paupério. (1)

De fato, relata Accioly (2) que na I Conferência de Codificação do Direito Internacional realizada em Håia, em 1930, verificou-se "a condenação da palavra soberania", quando se discutia a respeito da extensão do mar territorial. Os juristas ali presentes acharam que "o termo era indefinido e sujeito a interpretações variáveis. Procurou-se então substituir a malsinada palavra **soberania** pela expressão "**direitos jurisdicionais**". Contudo permaneceu ainda ali o uso do termo soberania, graças à interpretação de Gilbert Gidel, que explicou: "o sentido moderno dessa palavra está longe do sentido absolutista que se lhe emprestava". Elucidou-se ainda mais que, modernamente, "**soberania representa o conjunto das competências exercidas sobre a base do Direito Internacional**". É, portanto, um **poder limitado**. O velho conceito de Bodin, afirmando que a **soberania** era "o poder perpétuo e **absoluto** dentro do próprio Estado", foi hoje substituído pelo de Verdross, afirmando ser ela, em matéria internacional, "não mais do que uma **competência** baseada no Direito das Gentes".

O problema da **soberania** não interessa somente à Organização Internacional, para ser ou não qualificada de Estado. Vai além: interessa todo o Direito Internacional, porque diz respeito

---

(1) Comenta Paupério: "O Estado não é o criador arbitrário do Direito, a sua soberania não pode, por conseguinte ser ilimitada... Como conciliar a soberania do Estado com a sua obrigatória submissão ao Direito? Se o Estado é todo poderoso, nenhuma outra autoridade pode, no seu território competir com êle. Se é soberano, como pode encontrar limite? (A. Machado Paupério — O conceito polêmico de soberania e sua revisão contemporânea — LXIV —, págs. 163, 164).

(2) Hildebrando Accioly — Tratado de Direito Internacional Público (LXIII) — Tomo I, pag. 93.

à sua existência ou inexistência. Se, em verdade, a soberania é o poder do Estado para ditar ordens, de forma absoluta e incontestada, sem atenção a qualquer outro poder igual, inferior ou superior, forçoso é convir que o Direito das Gentes **não existe**. Ao contrário, no outro ponto do dilema, se na realidade o Direito Internacional **existe**, inevitável é também convir em que a soberania dos Estados, na velha concepção bodiniana, não é sequer um **poder absoluto**, mas muito relativo, limitado ou cerceado, restrito enfim. Ora, **soberania limitada** não é, de forma alguma, **soberania**. (1) As palavras exprimem idéias claras e fixas. A semântica não tem autoridade para exprimir conceitos vários ou paradoxais. Soberania é poder absoluto ou não é nada. E um termo que, como já disse Delgado de Carvalho a propósito da palavra **raça**, "deve ser banido dos dicionários científicos".

Tem pois razão Walz em asseverar: "O conceito de soberania possui tantos significados que se torna difícilimo dar uma definição cientificamente válida. . . Para os que negam até a possibilidade de um Direito Internacional obrigatório, ocupa um lugar central o argumento da **soberania**. . . E se o mundo civilizado constituísse um Estado único, uma verdadeira "**civitas maxima**", o conceito de soberania manejado pelo pensamento jusnaturalista tradicional perderia todo o sentido." (2)

Levy Carneiro acredita que a palavra **soberania** pode continuar a existir — ela é sonora — mas o seu conceito modificou-se. "Seja o direito divino dos reis ou a vontade popular, a sobe-

---

(1) Ensina com muita precisão e lógica James Brown Scott, presidente do Instituto de Direito Internacional: "A palavra soberania é um termo do Direito Interno. . . Porque falar de soberania, salvo nos livros de Direito Constitucional? Porque tratar de limitar a soberania internacional quando esta soberania é coisa **inexistente**?" "As entidades iguais não podem ser soberanas. O indivíduo não é soberano. Em consequência nenhum grupo pode sê-lo. A soberania, quando muito, é coisa interna que significa a **autoridade em um grupo**" (James Brown Scott — El progreso del Derecho de Gentes — LIII — págs. 275, 80).

(2) Gustav Adolf Walz — Esencia del Derecho Internacional y crítica de sus negadores (L) págs. 205, 209.



rania exprime apenas o **poder** do Estado. O essencial é que ela não é absoluta, é sempre limitada". (1) Acha o jurista pátrio que a "democratização do Direito Internacional" faz-se precisamente em tórno dessa idéia de inexistência da soberania absoluta, originária do Direito Interno. Houve quem já catalogasse 25.000 tratados internacionais. Ora, essas convenções entre entidades políticas são evidentes restrições para as suas respectivas soberanias, assegura aquele tratadista. (2)

E Rui Barbosa teve ocasião de se pronunciar ainda nesse mesmo sentido. Dizia o mestre, na conferência que pronunciou na Faculdade de Direito de Buenos Aires: "Mas essas noções (independência e soberania), como a noção de neutralidade, têm de passar pela modificação irrecusável que o bom senso lhes dita. Os povos não são menos independentes, nem os Estados menos soberanos, porque renunciam ao direito insensato de se odiarem e destruirerem, de se acometerem e devorarem, submetendo os seus litígios a uma justiça constituída pela sua escolha, do mesmo modo que os indivíduos não são menos livres e **sui juris**, por se não lhes reconhecer o direito bestial de se agridirem e trucidarem, de se pilharem e assassinaerem, sem responder aos tribunais

---

(1) Levy Carneiro — Direito Internacional e Democracia (LXVI).

(2) Também Joaquim Luis Osório, catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Pelotas, doutrina com muita exatidão: "A supremacia, no conceito neo-clássico, é o poder mais alto de uma nação, de se organizar politicamente... E, como perante a Humanidade não há poder absoluto, a soberania nacional sofre restrições na ordem externa, em frente à soberania das demais nações, conforme a regra de Direito Internacional... A Liga das Nações, fundada em 1919, ofereceu o primeiro exemplo do Direito Público Interno controlado pelo Direito Internacional, pondo limite à soberania dos Estados aderentes, nas questões previstas naquele tratado, com a obrigação imposta aos Estados de, quando surgisse dúvida sobre a índole internacional da controvérsia, a decisão pertenceria aos órgãos do mencionado instituto — Conselho ou Assembléia, conforme o caso. Estabeleceu o pacto da Liga sanções econômicas para os Estados rebeldes..." (J. Luis Osório — Introdução Geral ao Direito Público — LXVII—, pág. 137).

estabelecidos pelas leis de cada país." (1) Eis a grande acometida de Rui contra o preconceito da soberania absoluta dos Estados. Pois é nesse mesmo preconceito, tão combalido pela doutrina internacional moderna, que se alimenta a maior parte dos juristas para negar a qualquer Organização Internacional o característico de Estado.

Mas o árduo problema da soberania não está supérado somente pelos cultores do Direito das Gentes. Dentro do próprio Direito Público interno o conceito de **soberania absoluta** sofre contestações vitoriosas. Nesse sentido Bodenheimer informa com precisão e síntese: "Há poucas questões no campo da Teoria Política que tenham provocado tanta discussão e especulação como o problema da soberania. . . As razões dessa situação encontram-se, em parte na falta de acôrdo entre os distintos escritores quanto às definições básicas, em parte na conversão de uma questão histórica em um problema lógico e filosófico-universal e ainda em parte na confusão dos desejos ou opiniões políticas dos tratadistas com os fatos científicos e objetivos. . . Duguit — como Krabe — atacou o conceito tradicional da soberania estatal. Supõe a existência de uma **regra jurídica suprema** (2), que está acima do Estado e limita o poder de seus funcionários. O conteúdo e a finalidade desta regra jurídica estão determinados pelos postulados da **solidariedade social**. . . Mas o maior ataque contra a teoria clássica da soberania foi feita pelo grupo de autores que

---

(1) **Rui Barbosa** — Problemas de Direito Internacional (LXVIII), págs. 123, 124.

(2) Duguit doutrina, com efeito: "Quando a soberania do Estado é exercida em seu interior, encontra-se com a vontade do indivíduo. . . A soberania do Estado pode intervir para limitar os direitos de cada um, mas unicamente na medida necessária para proteger os direitos de todos. . . O Estado, o poder político, sequer pode ditar disposições que privem os homens do livre exercício de seus direitos naturais. . ." (León Duguit — Soberania y Libertad — LXIX — págs. 206/210).

Em outra obra (Fundamentos do Direito — XLIV — pág. 11) ensina o mesmo autor: "Ainda que não se pudesse estabelecer o fundamento do Direito fora da criação do Estado, dever-se-ia afirmar, como postulado, a existência de um direito anterior e superior ao Estado".

se denominavam **pluralistas** políticos (1). Os **pluralistas** afirmam que a autoridade do Estado como criador do Direito não é exclusiva. Há, dentro do Estado, grupos e associações cujo poder normativo está coordenado com o do Estado e é de função igual a dêste... Tais grupos podem ser, por exemplo, uma igreja, uma organização profissional, um sindicato...” (2)

O conceito de **soberania** é portanto uma vetusta fortaleza que não parece resistir por muito tempo ao assédio que lhe vêm fazendo, em duas frentes simultâneas, tanto o Direito Internacional como o Direito Público Interno. Não será portanto êsse conceito que possa servir de aferição definitiva para a controversa natureza da Organização Internacional.

---

(1) Como pluralista sitúa-se Harold Laski cuja argumentação em defesa do seu ponto de vista é, por vezes, convincente: “Se acentuarmos a analogia do Estado e do absoluto (consoante a filosofia de Hegel), em tal condição o Estado tenderá a ser bom ou mau em sua totalidade. Não pode ser bom em um aspecto e mau em outro. Neste caso poderemos ser otimistas ou pessimistas, mas nunca **melhoristas**... A soberania do Estado terá que ser, pois, única... E haveremos de dobrar a personalidade ante suas ordens. Teremos de fundir nossa vontade à sua. Paradoxalmente o Estado tem direitos sempre, ainda que não os tenha. Sòmente os que operam com seus órgãos de govêrno e fazem cumprir a sua vontade, podem interpretar suas necessidades. Êles ditam, e as partes não têm mais do que acatar silenciosamente as ordens... Dêsse modo o Estado exalta-se até acima da lei moral... Verdadeiramente, como Chesterton faz vêr, há um ponto em que a lógica basta para enlouquecer um homem... A teoria pluralista do Estado tende a anular, em meu parecer, complicações como esta... A vontade do Estado obtém preeminência sôbre a vontade de outros grupos, só na medida exata em que pode harmonizar-se com a vontade do povo... Qual é a definição de soberania?” (Harold J. Laski — El problema de la soberania — LXX — págs. 15/31).

(2) Edgard Bodenheimer — Teoria del Derecho (LXX), pág. 70, 72.

## O ESTADO E O DIREITO

Na síntese expositiva que até agora procedemos em relação às diversas teorias que tentam elucidar a natureza jurídica da Organização Internacional, esforçamo-nos sempre para esclarecer que tal objetivo só poderá ser atingido pela comparação atenta das semelhanças e diferenças entre aquela sociedade política supra-nacional e a estruturação já consagrada e clássica das demais sociedades políticas que denominamos Estados. Foi sem dúvida pela variedade das formas e das combinações de poderes entre as diversas entidades estatais já existentes que o Direito Público conseguiu fixar o seu caráter científico e trabalhar pelo aprimoramento do seu método.

Mas para levar-se a ONU a um nível comparativo com o organismo político estatal, é necessário, em primeiro plano, pre-determinar a natureza do próprio Estado. Um têrmo de comparação ou medida há de ter, por certo, um conceito preciso e claro, incapaz de gerar dúvidas e indecisões. Eis aí o grande e insolúvel problema da Ciência do Estado. Malberg abre as primeiras páginas do seu tratado perguntando a si mesmo: "que é Estado"? Posada encerra a sua monografia, depois de percorrer no tempo e no espaço a revisão das ideologias jus-políticas, indagando ain-

da: "que é Estado?" (1) Brown Scott suspende em meio uma erudita dissertação para inquirir também: "Isso que se chama Estado, existe realmente?" (2)

A conceituação liminar da essência íntima do Estado já é, por si, um centro polarizador de dúvidas e discordâncias teóricas, ao ser transferida do âmbito histórico para o domínio da ciência pura. Focalizando essa dificuldade metodológica, conceitua com muita veracidade e precisão o professor da Universidade de Minas Gerais, Orlando Carvalho: "Para atingir seu objeto, a observação revela que é possível descobrir uma uniformidade geral, capaz de constituir ponto de referência para o trabalho científico. Esta generalização **forma o típico no Estado** e permite, pela **comparação**, o estabelecimento de um **método de estudo do Estado**. Entretanto devemos acentuar desde já que nenhuma manifestação estatal individual se apresenta exatamente de acôrdo com o tipo estabelecido previamente por indução. **Não há identidade com o tipo mas apenas analogia**. A Teoria Geral do Estado tem, assim, por objeto, a determinação de um certo número de tipos e de suas relações". (3)

---

(1) Escreve o jurista Adolfo Posada: "Que é Estado?... A idéia pura de Estado que em melhores horas estudamos... quiçá como reação contra o desmoronamento de tantos ideais acariciados... é, com efeito, tragédia do Estado. Uma tragédia que tantos consideram só uma retificação ou negação absoluta e definitiva de quanto poderia significar a idéia ou sintetizar o que chamamos a idéia pura do Estado...

A noção de pessoa, do homem fim em si mesmo é o eixo ético sustentador da idéia pura do Estado, que na revisão dêste livrito procura-se reafirmar... O indivíduo unicamente pode afirmar sua realidade pessoal por sua relação com uma personalidade absoluta. **Pero, a dónde vamos parar?"** (Adolfo Posada — La idea pura del Estado — págs. 35, 85, 87).

(2) James Brown Scott — El progreso del Derecho de Gentes (LIII), pág. 58.

(3) Orlando M. Carvalho — Caracterização da Teoria Geral do Estado (LXXI), págs. 40, 41.

Quando se tem em vista a conceituação de uma Organização Internacional do tipo da ONU ou da SDN, que são criações políticas novas e despidas de precedentes históricos, natural é que as dúvidas e indecisões a êsse respeito sejam ainda duplicadas. Por isso o professor da Universidade de Roma, Giorgio Del Vecchio, transfere êsse problema do campo político-sociológico para o da filosofia jurídica pura, afirmando-nos que qualquer conclusão dependerá da solvência de outra tese anterior e correlata, qual seja a das relações necessárias entre Direito e Estado. (1)

Nesta outra órbita jus-filosófica, muito mais vasta e quase insondável, três caminhos desafiam de início a escolha acertada do observador, porque, como nos assegura também Bodenheimer, "há poucos problemas na Ciência do Direito que hajam produzido tanta controvérsia como o da relação entre Direito e Estado". E essas dissensões teóricas o tratadista as sintetiza em três posições essenciais: "Por infelicidade pode-se dizer que êste problema é apresentado habitualmente em forma geral, abstrata e teórica. Já se perguntou se o Estado era algo superior ao Direito ou se o Direito era superior ao Estado, ou ainda se ambos constituíam aspectos distintos da mesma cousa. Estas perguntas representam três teorias principais a respeito da relação entre Direito e Estado". (2)

Names dos mais eminentes na ciência jurídica respondem de maneira diversa às referidas perguntas. O **Estado é superior**

---

(1) Del Vecchio (Op. cit. — XIII — págs. 121, 127), nos adverte: "Precisamente porque a vida do Estado acha-se ligada à vida do Direito, aquela se ressent de tôdas as vicissitudes às quais esta acha-se sujeita..." "O problema das relações entre Estado e Sociedade de Estados, a nosso juízo, só pode ser plenamente resolvido se previamente se chegar a definir de forma exata a relação entre Direito e Estado".

(2) Edgard Bodenheimer — Op. cit. (LXX), pág. 63.

**ao Direito**, ensinam o inglês John Austin ou o alemão Ihering, para quem o Estado, "único detentor do poder de coação, é a fonte única do Direito". (1)

O **Direito é superior ao Estado**, respondem o americano Mac Iver (2) e o francês Duguit, êste ensinando que o Estado "é a força a serviço do Direito". (3) Em terceira posição encontramos ainda o alemão Radbruch e o austríaco Kelsen, dizendo êste último que o Estado é simples conceituação hipotética que indigita "o sistema de ordem jurídica total" e reconhecendo **assim a identidade do Direito e do Estado**. (4)

Heller, porém, descrê inteiramente das três posições fundamentais que já indicamos. Pronuncia-se o tratadista alemão:

"Não se pode chegar em nossa época a um conceito de Direito que, pelo menos em certa medida, seja universalmente aceito, nem tão pouco se consegue chegar a um conceito de Estado que reúna as mesmas condições. Por tal motivo, **não é possível resolver a questão das relações entre Estado e Direito**, que à cada geração resurge, apresentando uma opinião dominante. Devemos nos contentar, assim, neste lugar em **supor o Estado como**

---

(1) Rudolf von Ihering — A evolução do Direito (LXXII), pág. 218

(2) R. M. Mac Iver conceitua: "Mesmo dentro da própria esfera do Estado existem duas espécies de leis. As leis que governam o Estado e as leis por meio das quais o Estado governa. As primeiras constituem o Direito Constitucional. As últimas, para distinguir, podemos chamar de Direito Comum". (Mac Iver — O Estado — XXX — pág. 172).

(3) São expressões de Duguit: "O Estado tem o fundamento na força. Mas essa força só é legítima quando se exerce em conformidade com o Direito. Não dizemos, como Ihering, que o Direito é a política da força, mas sim que o poder político é a força posta a serviço do Direito". (Duguit — Fundamentos do Direito — XLIV — pág. 47).

(4) Hans Kelsen: "O Estado é uma ordem de coação da conduta humana... Dêste modo, desaparece o dualismo de Estado e Direito... Pense-se na identidade de ambos..." (Kelsen — Teoria Pura do Direito — LXXIII — págs. 105, 106).

**uma unidade que opera na realidade histórica-social. . . . A relação entre Estado e Direito não consiste nem em uma unidade indiferenciada, nem em uma irredutível oposição.” (1)**

Assim, portanto, se trilham um terreno árduo e ínvio os juristas que desejam vêr na Organização Internacional uma entidade estatal ou supra-estatal, não menos ínvio e árduo e o terreno em que trilham os juristas que negam liminarmente tais aparências e características, supondo ou presupondo um conceito inflexível de Estado. Em suma, se um problema é escuro, outro não é menos obscuro. (2)

---

(1) Hermann Heller — Teoria del Estado (LXXIV), págs. 206, 215.

(2) Na mais recente das suas obras ainda assinala Georges Scelle: “Dar uma definição de Estado é, em Direito Público, uma espécie de quadratura do círculo e devemos achar que nenhuma definição de Estado é cientificamente satisfatória: ela não poderá ser senão uma definição histórica-política e empírica. Acreditamos por vezes saber isto que é o Estado porque depois de vários séculos a Humanidade está dividida em certo número de comunidades estáticas. . . .” (Scelle — Le Droit Public et la Théorie de l’État — LXXV — pág. 73).



## AS DOCTRINAS DE KELSEN, RADBRUCH E HELLER

No choque de tôdas as teorias jurídicas opostas que procuram elucidar as relações entre o Direito e o Estado, uma conclusão parece evidente: só a doutrina do Nacionalismo Jurídico em sua visão mais estreita, só a concepção da primazia do Estado sobre o Direito em seu prisma menos lúcido, pode e deve negar **in limine** o caráter da Organização Internacional como uma estrutura, **mutatis mutandi**, de feição acentuadamente **estatal**, fruto de um processo normal e irresistível da expansão e desenvolvimento das áreas políticas que a história vem registrando: a família gera a tribo, a tribo a cidade, a cidade a nação. (1)

Que é o Estado? Dentro de um ponto de vista histórico-evolutivo, "o Estado é a nação politicamente organizada". Assim o define Calmon, com exatidão. (2) Mas será essa a forma definitiva da sociedade política? Deixará ela de evoluir em extensão como até agora fez? (3) Teriam cessado em definitivo as forças

---

(1) O antropogeógrafo francês Lucien Febvre prenota: "O homem, mais a mulher, mais os filhos — total a família. Uma família, mais uma família, outras ainda — total a tribo. Uma tribo, mais outra — total o povo. Povos reunidos: uma grande nação." (Febvre — *La Terre et l'évolution humaine* (LXXVI), pág. XXII.

(2) Pedro Calmon — Op. cit. (XXXVI), pág. 19.

(3) Adolfo Posada previne: "O Estado na História, como labor do pensamento reflexivo, não se concretiza jamais em uma fórmula definitiva: é processo o Estado, e nele se transforma incessantemente sua idéia sob o influxo de atitudes e critérios de valorização sempre renovados". (Adolfo Posada — *La idea pura del Estado* —LXXVII—, pág. 37).

de aglutinação espacial, isto é, bio-geográficas, que até hoje tenderam a reduzir à unidade os grupos segmentados da família humana? Duguit faz a mesma pergunta, para responder afirmativamente: "Chegará o dia em que a sociedade humana possa absorver as solidariedades locais, regionais ou nacionais, em que o homem se considere cidadão do mundo? E' ainda permitido espera-lo..." (1)

Como vemos, o tratadista francês, coerente com a sua doutrina de **primazia do Direito sôbre o Estado**, não deixa de reconhecer a possibilidade de uma **Civitas Maxima**, embora tivesse negado à SDN êsse caráter estrutural, sobretudo pelas razões que explica: "Podia-se conceber a criação daquilo que meu sábio colega e amigo L. Larnaude, decano da Faculdade de Direito de Paris, em suas belas conferências sôbre a Liga das Nações, chama um **super-Estado**, isto é, um Estado que estaria colocado acima dos Estados aderentes, que lhe deveriam obediência, um Estado que se acharia investido de uma fôrça armada com o fim de impôr a ordem e a razão aos Estados recalcitrantes. Compreendida assim uma Liga de Nações não teria probabilidade alguma que pudesse ser constituída... O conceito de soberania estava ainda muito vivo nas relações internacionais para que nenhum dos participantes do Tratado de Versalhes pudesse aceitar uma SDN assim concebida". (2)

Para os juristas que aceitam a doutrina da **Identidade do Direito e do Estado** e, de igual modo, para os que admitem ainda o **Primado do Direito Internacional**, é certo que uma conclusão lógica e inevitável será prejudicar a Organização Internacional como sendo representativa da ordem jurídica supra-nacional, isto é, uma forma de Estado superior ou supremo. Por isso Kelsen não poderia deixar de se pronunciar, como já o fez, em várias de suas produções jurídicas: "Chamando **Civitas Maxima**, Estado

---

(1) Léon Duguit — Op. cit. (LXIX), pág. 20.

(2) Léon Duguit — Op. cit. (LXIX), págs. 191, 192.

Universal, à comunidade jurídica nascida do Direito Internacional, empregamos, portanto, a palavra **Estado** num sentido muito lato, mas o que por essa forma pretendemos exprimir é que nada, nem na natureza do Estado, nem na sua soberania, nem na do Direito Internacional ou do Direito em geral, pode opor-se ao progresso dêsse Direito, — quer se julgue êsse progresso possível ou impossível, favorável ou funesto, sob o ponto de vista político". (1)

Nem sempre o normativismo formal de Kelsen e de seus discípulos da Escola de Viena, mais preocupados com a "pureza do método" do que com a observação da realidade social onde o Direito medra, vive e progride, conduz a conclusões plenamente aceitáveis. Mas o seu pensar a respeito de uma "**Civitas Maxima**", identificada com a ordem jurídica internacional, é certamente verídica, pois representantes de outras correntes irreconciliáveis com o puro logicismo kelseniano também chegam a mesma conclusão necessária.

Assim, por exemplo, Gustav Radbruch que vê também uma identidade do Direito e do Estado, mas sôbre uma base ética, externa a mesma conclusão: "E' da própria natureza da ordem jurídica ser universal... A atual divisão do gênero humano em nações e Estados é uma casualidade histórica **puramente transitória**, porque da concepção individualista, lógicamente só pode-

---

(1) Hans Kelsen — Teoria Geral do Estado (XLVII), pág. 53. O mesmo autor repete a mesma convicção em outra obra, dizendo: "O Direito Internacional é que realiza esta coordenação (da pluralidade das ordens jurídicas estatais) e não há remédio senão pensar que êle é uma ordem superior a tôdas as ordens estatais, tornando-as integradas numa comunidade jurídica universal. Por essa forma fica garantida a unidade de todo o Direito num sistema de zonas jurídicas hierárquicamente escalonadas" (Kelsen — Teoria Pura do Direito — LXXIII — pág. 71). Ainda em outro livro o professor de Viena repisa o tema: "Deve-se considerar que a finalidade de tôda a guerra é uma definitiva liberação dos povos, mediante uma organização jurídica de traço marcadamente internacional... como ponto de partida da evolução para o Estado Universal". (Kelsen — Esencia y valor de la Deomcracia — LXXIV —, pág. 149).

mos tirar um **Estado cosmopolita** que abranja tôda a humanidade, sem tropeçar no seu caminho as nações... Contudo a subsistência de Estados nacionais unidos pelo Direito Internacional e formando entre si uma Sociedade das Nações, constitui, como se sabe, o lema da política exterior do **transpersonalismo cultural**... que se opõe ao desaparecimento dos Estados nacionais pela sua absorção num **Estado cosmopolita** porquanto não consegue prescindir da convicção de que o indivíduo só dentro da comunidade nacional pode ser criador da cultura... mas também não consegue prescindir da convicção de que os grandes fins culturais são por natureza de ordem internacional". (1)

A citação textual do autor foi longa, mas bastante elucidativa da comunicação de suas idéias com as de Kelsen. Outro tratadista que, por divergências metodológicas não participa das doutrinas puramente abstratas com relação ao Direito, é Hermann Heller. O mestre alemão vê o Estado "como uma unidade que opera dentro da realidade histórica-social". A sua irredutível oposição ao apriorismo lógico da Escola de Viena manifestou-se na própria crítica externada sobre o seu chefe, alegando Heller com humor que "a Teoria do Estado de Kelsen é uma Teoria do Estado sem Estado".

Contudo, o jurista alemão não obtém uma conclusão diversa do seu confrade austríaco quanto à tendência da integração ou subordinação das ordens jurídicas parciais numa ordem jurídica total ou superior. Heller, de fato reconhece um processo contínuo que leva as ordenações políticas internas a crescer e fundir-se na órbita de uma ordenação política maior, de caráter universal e, por consequência detentora de uma supremacia incontestada. Eis o pensamento expresso pelo tratadista germânico: "A função do Estado consiste, pois, na organização e ativação autônomas da cooperação social-territorial, fundada na necessi-

---

(1) Gustav Radbruch — Filosofia do Direito (XLVI), Vol. II, pág. 163/176.

dade histórica de um **status vivendi** comum que harmonize tôdas as oposições de interêsses dentro de uma zona geográfica, a qual, **enquanto não existe um Estado mundial**, aparece delimitado por outros grupos territoriais de dominação de natureza semelhante". (1)

---

(1) Hermann Heller — Op. cit. (LXXIV), págs. 206, 228.

## XIV

### A DOCTRINA DE SCELLE

Georges Scelle é talvez o teórico do Estado e do Direito das Gentes que mais tem se esforçado até hoje para elucidar a natureza da Organização Internacional. Para o professor de Paris já a antiga SDN demonstrava as linhas arquitetônicas de uma "Federação de Federações". (1) Também se lhe afigura a nossa atual ONU como uma entidade política supra-estatal.

Não faz, entretanto, o jurista francês afirmações apriorísticas ou sentimentais, deixando-se levar pelos preconceitos de escola, que Bacon denominaria **idola theatri**. Ao contrário, reluta contra a corrente, procura mesmo sobrenadar aos vagalhões de tôdos os cânones científicos do moderno Direito Público que, por constituírem uma opinião comum ou dominante, nem por isso impedem a construção de uma tese oposta e lógica. Para Scelle "nenhuma definição de Estado é cientificamente satisfatória". É ela um problema equivalente ao da "quadratura do círculo". Como Hauriou (2), procura escolher os melhores ângulos de visão sôbre a estrutura do Estado para surpreender a sua verdadei-

---

(1) Georges Scelle — Droit des Gens (V).

(2) Para distinguir, de outras formas sociais, a sociedade específica do Estado, Hauriou analisa os seguintes critérios: 1) Critério dos fins nacionais e dos fins territoriais. 2) Poder originário. 3) Poder próprio de coação. 4) Auto-organização. 5) Direitos regenciais. (Maurice Hauriou — Derecho Público y Constitucional — XIV —, págs. 358, 359).

ra natureza e fixar o seu preciso conceito jurídico. Três são as posições em que o Estado pode ser apreciado, do ponto de vista interno: I) a doutrina clássica dos seus elementos constitutivos, II) o critério da soberania, III) a doutrina da ordem jurídica.

A primeira “não tem valor científico”, porque qualquer definição nela fundada será incapaz de distinguir o Estado de uma província, departamento, comuna, igreja, colônia ou confederação. A segunda baseia-se num critério obscuro ou duvidoso. Soberania é palavra indefinível, pois dizer como a ciência alemã que ela representa a “competência da competência” é apenas uma metáfora. (1) Enfim, a “doutrina da ordem jurídica” também não elucida satisfatoriamente a questão. Adverte Scelle que tôdas as organizações sociais, acima enumeradas, possuem igualmente uma ordem jurídica. Ela serve, porém, para evidenciar o caráter da ordem jurídica estatal.

Assim, o professor de Paris acredita que “**o Estado é, com efeito, uma ordem jurídica de superposição**”. E esclarece o seu pensamento: “A ordem jurídica do Estado é uma ordem jurídica **composta**, superpondo-se a tôdas as outras ordens jurídicas **descentralizadas, federalizadas, associadas, colonizadas, etc.**, que constituem a comunidade sob sua dependência” (2)

Esse critério, contudo, não pode ser absoluto, mas relativo, pois **existem outras ordens jurídicas de superposição**, como sejam as ordens **federal e internacional**, evidentemente superpostas às ordens jurídicas estáticas. De modo que, para Scelle, “ainda desta vez, a despeito do presuposto da soberania, não teremos a definição científica do Estado”. Tudo quanto se pode observar e constatar no Estado é que êle representa uma **ordem jurídica** e uma **engrenagem política**. A chamada **personalidade** é uma

---

(1) Diz Scelle (Op. cit. — LXXV — pág. 102) que: “Um Estado não pode ser por sua vez competente para determinar sua própria competência e sujeito do Direito Internacional”.

(2) Georges Scelle — Op. cit. (LXXV), pág. 75.

ficção. Num esboço de definição: "o Estado é uma ordem normatizada e orgânica de uma sociedade sedentária e organizada que dispõe de um **faisceau** de serviços públicos". Para o professor de Paris, eis tudo quanto pode caracterizá-lo. (1)

É o Direito Internacional que fornece o critério para identificar o Estado: o **reconhecimento**. Contudo, já aí a entidade estatal está considerada **in concreto**, como **unus inter pares** no seu meio natural, que é a comunhão internacional ou "a sociedade ecumênica do Direito das Gentes". Esta sociedade é global, isto é, abrange toda a população do mundo. Vê-se, então, que os Estados exercem uma função importante, pois representam o elo entre as organizações políticas nacional e internacional. Pode-se considerar muitas sociedades internacionais: Confederações, Federações, zonas de solidariedade ou "famílias de Estado", como a União Pan-Americana. Ensina Scelle: "No seio de uma sociedade internacional há uma **ordem jurídica** segundo a lei universal: **ubi societas ibi jus**. Esta ordem jurídica é uma ordem jurídica de **superposição**, análoga à ordem jurídica estática ou à ordem jurídica federal, mas muito mais vasta, com caráter universal. Esta ordem jurídica, estas ordens jurídicas internacionais, deveriam então como todas as ordens jurídicas de superposição, reger **automaticamente** todas as que lhe estão subordinadas, notadamente as ordens estáticas. Hoje não se contesta esta consequência da hierarquia das ordens jurídicas: o **primado da ordem jurídica internacional** sobre as ordens jurídicas internas. Discute-se apenas o caráter de **automática**, a abrogação direta pelas normas internacionais das normas estáticas que lhe são contrárias". (2)

Com estas teorias coloca-se portanto o jurista francês como adepto e defensor de um monismo jurídico, semelhante ao de

---

(1) **Idem** — págs. 79/95.

(2) **Idem** — págs. 97, 98.



Kelsen, vendo todo o Direito fundar-se num sistema de ordens jurídicas escalonadas e hierárquicas, até atingir no cimo a suprema ordem jurídica da comunidade humana. Essa é a conclusão a tirar de uma **constante histórica**, que nos apresenta a extensão crescente da socialidade humana inspirando a “lei da hierarquia das ordens jurídicas”.

Ora, dentro desta construção doutrinária do Direito e do Estado, não poderia por certo Georges Scelle deixar de conceituar a antiga SDN e a atual ONU como tipos de **sociedades super-estáticas** (1) tentando a constituição de um **governo internacional** (2) e aparentando a forma de uma extensa **federação de Estados** (3).

A existência necessária e a conseqüente organização jurídica da comunidade internacional, o tratadista francês tem amplamente justificado em vários dos seus livros, não só invocando fa-

- 
- (1) Escreve Scelle: “E’ portanto, só através de uma organização super-estática que se pode atender racionalmente a dilatação definitiva e a eficácia do Direito... Depois da guerra a evolução acelera-se, sistematicamente e economicamente na SDN, que constitui... um **fenômeno super-estático**, pois que ela grupa e organiza um número virtualmente ilimitado de Estados”. (Georges Scelle — Droit des Gentes — V —, pág. 57).
  - (2) “O fim da Carta de São Francisco, afirma Scelle, e a criação da ONU foram desta vez, um esforço real tentado para constituir um **governo internacional**, como decorre do Conselho de Segurança que, em matéria de ordem pública, e para prevenção de guerras tem a competência de tomar decisões em nome de todos os governos dos Estados membros. Os arts. 24 e 25 consagram a criação consensual de um **órgão federativo super-estático**, ao menos sôbre o papel” (Georges Scelle — Le Droit Public et la Théorie de l’État — LXXV —, pág. 103).
  - (3) Ainda nos assegura Scelle: “Conclui-se dêste conjunto de disposições que a ONU apresenta os caracteres de uma **constituição internacional** e de um **sistema federativo**... O sistema parece mesmo mais próximo do Estado Federal do que da Confederação de Estados, no sentido em que o direito de nulificação das decisões do órgão pseudo-governamental não é tolerado como era na SDN e que a possibilidade de impedir a execução federal é, ao menos teóricamente, impraticável”. (Georges Scelle — Cours de Droit International Public — LXXXVIII — pág. 332).

tores sociológicos de aglutinação constante dos grupos humanos como também os fatores teleológicos de se buscar a Paz pelo Direito: "Entre governantes não há lugar senão para combinações do poder político. E' da ética dos povos que sempre nasce o Direito pelo costume e pela lei. **E sòmente em uma sociedade regida pela regra do Direito é que pode durar a paz pública**". (1)

Dos contatos inevitáveis entre os grupos humanos, a princípio de diminuta extensão como as famílias, os clans, as tribus, surgem naturalmente os complexos de superposição normativas. Essas ordens de superposição apresentam-se com menor densidade e com sanções menos eficazes do que nas que lhe estão subordinadas, porque "a tendência dos grupos é de cultivar o exclusivismo, permanecendo senhores dos seus comportamentos". "Entretanto, a ordem jurídica global ou de superposição deve **reger** ou **periclit**ar". (1) Eis o dilema inevitável. Para **reger**, sem periclit

ou falir, evidentemente o **federalismo** das ordens jurídicas esparsas é o caminho natural de uma coordenação dos interesses gerais. "O federalismo é um fenômeno vizinho da descentralização". (2) E' o condicionamento político que germina o tipo da Confederação, do Estado Federal ou do Império.

Tendo em vista todos êstes presupostos doutrinários, finalmente conclui e esclarece Scelle: "A SDN apresentava os traços essenciais de uma instituição federal". (3) E mais além: "A ONU apresenta os caracteres de uma Constituição internacional e de um sistema federativo". (4)

---

(1) Georges Scelle — A propos de l'organisation de la paix — LXXXVI —, pág. 15.

A verídica conceituação de Scelle lembra muito de perto a velha máxima atribuída por Dante a Sêneca: "A lei é vínculo da sociedade humana". (Dante Alighieri — Tratado de Monarquia — LXXXIX — pág. 120).

(1) (2) (5) Georges Scelle — Le Droit Public et la Théorie de l'État (LXXV), pág. 35.

(3) (4) Georges Scelle — Cours de Droit International Public ..... (LXXXVIII), págs. 308, 332.

Por certo um govêrno internacional assim concebido tem uma organização deficiente ou um "inorganicismo" acentuado. As suas funções, especialmente a **executiva**, são precárias. "A situação é todavia a mesma na sociedade dos Estados e nas sociedades feudais: é o feudalismo ou anarquia inter-estáticas das soberanias... A sociedade internacional está no domínio da aplicação da "lei do desdobramento funcional". (5)

---

---

## ALGUMAS CONCLUSÕES

Do que temos exposto até agora, que se pode concluir? Certo é que, em primeiro lugar a possibilidade de existência, ou melhor, a existência necessária de um Estado Universal está reconhecida pelos mais credenciados representantes das teorias jurídicas puras como Radbruch ou Kelsen ou dos pesquisadores da realidade histórica-cultural como Duguit ou Heller. A tendência evolutiva da integração das ordens jurídicas estatais (parciais) numa ordem jurídica internacional (total), que as coordene ou subordine em conjunto, é fato inegável. Scelle e Ibarra bem assinalam a propensão ao fenômeno federativo. (1)

Será a Organização Internacional da atualidade um novo tipo de Estado, como sociedade política que se estruturou sobre as pedras angulares do Direito das Gentes, para assegurar-lhe a eficácia e a realização? Antes de se responder frontalmente

---

(1) Velasco Ibarra — assinala “el porvenir del federalismo” com esta prenotação: “Tudo nos leva a pensar que a Humanidade evoluciona para um federalismo cada vez mais amplo” (Ibarra — Derecho Internacional del Futuro — XLVIII — pág. 137).

Georges Scelle também preceitua: “A descentralização administrativa internacional, que não poderá ser evidentemente territorial, constitui uma realidade do mesmo modo que a descentralização administrativa interna, e se realiza sob a forma de federalismo especializado”. (Georges Scelle — Le Droit Public et la Théorie de l'État — LXXV — pág. 105).

a essa pergunta sôbre a natureza essencial da ONU, é conveniente estabelecer um paralelo entre a sua forma e as formas clássicas de outros organismos estatais já conhecidos e estudados. Não é preciso grande esforço de observação para se vêr que a forma política de maior semelhança com a atual Organização Internacional, a que melhor se lhe adata, pela soma de independência e autonomia garantida às entidades associadas, é a da Confederação. É essa a opinião já emitida, entre outros autores, por Niemayer, Quintana e Schaw, afirmando êstes últimos tradistas, sem o menor embaraço ou constrangimento: "A ONU é **uma Confederação de Estados**" (1).

Isto pôsto, podemos agora indagar também quanto à sua natureza: será a ONU um Estado? A resposta depende aqui de uma interpretação necessária e preliminar: a Confederação é verdadeiramente um Estado composto? **Sim**, respondem Themistocles Cavalcanti (2) ou Rodrigo Octávio. **Não**, respondem Corbothecria ou Darcy Azambuja (3).

Ante a divergência fundamental dos mestres, forçoso é concluir pela alternativa: se a Confederação é um Estado composto, evidentemente a ONU deverá ser também considerada como um **Estado composto**. Se, ao contrário, a Confederação não priva do caráter de verdadeiro Estado, a natureza jurídica da ONU, com idêntico critério, não poderá ser conceituada como símile de uma estrutura estatal. Será, porém, neste caso, um **proto-Es-**

---

(1) Lucio Quintana e Carlos Schaw — Derecho Internacional Publico (XXXIII), pág. 509.

(2) Themistocles Brandão Cavalcanti — Princípios Gerais de Direito Público (LXXXIV), pág. 79. Diz o autor: "A Confederação constitui um grau mais completo de integração de diversos Estados em um único Estado; presuppõe a existência de diversos Estados todos soberanos, unidos por interêsses comuns, mas representando uma única pessoa de Direito Público Externo".

(3) Darcy Azambuja — Op. cit. (XXXI), pág. 294, opina: "A Confederação é uma simples pessoa de Direito Público; a Federação é mais do que uma pessoa de Direito Público, é um Estado soberano".

**tado federal**, porque essa tem sido a tendência histórica ineludível: a conversão dos Estados confederados em conseqüentes formas federativas.

Ainda mais: em qualquer das duas hipóteses, a positiva e a negativa, o que permanece incontestado é que a ONU só poderá ser incluída na categoria das "**sociedades super-estáticas**" da classificação de Scelle. São essas as conclusões necessárias e lógicas que as nossas premissas anteriores, a opinião dos mestres e a correnteza das doutrinas expostas nos autorizam a extrair.

\* \* \*

Algumas observações complementares: Accioly nos afirma que "a ONU **não é, nem pretende ser** um Super-Estado". (1) Acreditamos, com o diplomata e internacionalista pátrio, que essa Organização Internacional **não pretende ser** um Super-Estado e que até mesmo **se esforce em não se assemelhar** a uma entidade política supra-estatal. Sob o ponto de vista teórico é uma atitude inútil, porque independe dela a sua conceituação jurídica. Contudo, sob o ponto de vista prático, é uma atitude oportuna e até necessária.

Recordando Duguit, quando discretamente censura Larnaudé por classificar a antiga SDN como super-Estado, diríamos que "uma Sociedade das Nações assim compreendida não teria probabilidade alguma de ser estruturada", pois "o conceito de soberania está ainda muito vivo nas relações internacionais" (2) para que os Estados, através de seus escritores e governantes, aceitassem incontinentemente a liquidação desse poder absoluto dos

---

(1) Hildebrando Accioly — Op. cit. (XIII), pág. 111.

(2) Léon Duguit — Op. cit. — LXIX —, págs. 191, 192.

Estados. (1) A soberania é certamente um mito, no âmbito do moderno Direito Público. Mas "a Humanidade vive sôbre mitos", já escreveu Perroux. (2) A ONU pode realmente ser um super-Estado, contudo parece ainda extemporânea e imprudente a franqueza conceitual de assim indigita-la. (2) Super-Estado é uma expressão que simultâneamente causa temor e espanto, como já advertiu Emery Reves.

Para bem se aquilatar da natureza jurídica da ONU é necessário, parece, em primeiro lugar vencer o mêdo de contemplar a cúpula de um imenso Estado Mundial sobrepondo-se às pequenas fatias da Humanidade que se constituíram através de vicissitudes históricas, em sociedades políticas auto-determinadas. Em segundo lugar é preciso vencer o preconceito doutrinário de que a entidade política não soberana é, em extremo oposto, entidade vassala ou escrava. Essa presuposição seria verídica se, na comunhão dos Estados, alguns detivessem o apanágio da soberania, outros não. Mas quando a todos, indistintamente, os internacionalistas negam tal qualidade, o que resta é a **igualdade de todos** perante a ordem jurídica superior e a **independência** de cada um, dentro de suas respectivas órbitas judiciais. Não há desdouro, portanto, em asseverar que em face ao Direito das Gentes os Estados não podem ser soberanos.

---

(1) Segundo Jacques Lambert, o próprio Presidente Wilson, com a responsabilidade de estadista frenando as suas concepções internacionalistas mais amplas, havia bem elucidado a distância que separa a teoria da prática, a ideologia pura da realidade possível, com as seguintes palavras: "Se tivéssemos por objetivo realizar uma União de Estados com uma legislação comum, certo poderíamos considerar tal mecanismo... Mas nossa idéia constante foi a de afastar a concepção do super-Estado". (Cfr. Jacques Lambert — Op. cit. — XXI —, pág. 40). Contudo, o Senado norte-americano ainda subentendeu vestígios de supra-estatalidade nas modestas linhas arquitetônicas da velha Liga das Nações, pois negou-se a ratificar o Pacto de Versalhes para resalvar o preconceito da soberania.

(2) François Perroux — Os mitos hitleristas — LXXXV.

(3) Emery Reves — Anatomia da Paz (LXXXVII).

Assim, pois, acreditamos que a ONU desenha no momento histórico em que vivemos o tipo de um Estado composto, de caráter universal. Mais do que um super-Estado ela apresenta o esboço arquitetônico de um Estado Supremo. É possível que a sua estrutura jurídica ainda venha a ser aprimorada para o futuro, mas no momento a sua classificação na morfologia política, como um novo tipo de Confederação de Estado é, por certo, acertada e precisa, como Quintana e Schaw já a conceituaram expressamente. E acreditam ainda os referidos autores na "possibilidade de uma evolução jurídica das Nações Unidas para o tipo da Federação". (1)

Nada mais necessário e lógico do que chegarmos também a esta conclusão, que já havíamos externado inicialmente como hipótese de trabalho: a ONU não é, como em geral se alega, "nem um Estado, nem um Super-Estado". Ela, só poderá ser numa construção doutrinária pura, despida das preocupações políticas, o **Status**, uma Confederação Universal e, portanto, **suprema**. É isso ou não é nada. Será então um corpo estranho e indefinível para o Direito Público. Será um "fenômeno **sui generis**", ou até mesmo um "sindicato profissional" como já predisse Amédée Bonde (2)

Rui, a propósito da Conferência de Háia e do Tribunal Internacional que dela se originou, teve oportunidade de verberar a descrença com que os estadistas e cultores do Direito costumam vêr a edificação das super-estruturas jurídicas, num horizonte que se avanta para além das estreitas fronteiras da soberania estatal. Se a ONU não é ou não for considerada uma entidade política **super-imposta** à vontade absoluta dos Estados, jamais conseguirá reünir a confiança dos povos que dela esperam essa milenária aspiração de encontrar a paz. Ela será então uma "pa-

---

(1) Lúcio Quintana e Carlos Schaw — Op. cit. (XXXIII), pág. 509.

(2) Amédée Bonde — Op. cit. (II).



lavra vã” na expressão de Giorgio Del Vecchio (3) ou “uma academia de sábios, um congresso de professores e juristas”, como hoje irônicamente a definiria o saudável Rui. (4) Se, ao contrário, a sua autoridade prevalecer sobre a autoridade dos Estados, se o seu poder coativo conseguir se impor aos governos agressivos e fabricantes de guerras, a Humanidade estará fatalmente colocada sob a jurisdição e tutela de um organismo super-estatal. (5)

Tôdas as doutrinas jurídicas, tôdas as concepções teóricas do Direito e do Estado — as de maior solidez — já conduziram à presunção, dialéticamente inevitável, da existência ou da necessidade de existir um Estado mundial, representativo de uma ordem jurídica internacional e total. Assim, pois, considerada **in abstracto**, a ONU transparece como uma “Confederação” univer-

- 
- (3) Del Vecchio escreve: “O postulado da Sociedade universal dos Estados se não é uma realidade positiva, já é um fato em vias de execução... Não pretendemos defender a fórmula de um Super-Estado... mas, sim, afirmar que não é possível negar certa superioridade da SDN frente a qualquer Estado, sem negar que ela seja alguma coisa mais do que uma palavra vã”. (Del Vecchio — Op. cit. — XII — págs. 209, 213).
- (4) Rui Barbosa, com sua autoridade, proclamava em 1916: “A Conferência da Paz não foi uma academia de sábios, ou um congresso de professores e juristas, convocados para discutir métodos e doutrinas: foi a assembléia plenária das nações, onde se converteram os usos flutuantes do direito consuetudinário em textos formais de legislação escrita, sob a fiança mútua de um contrato solene”. (Rui — Problemas de Direito Internacional (LXXXVI) Ed. Truscott, Londres 1916, pág. 108).
- (5) Kranenburg não aceitava a similitude da antiga SDN com as estruturas estatais porque ela carecia do direito de declarar a guerra. Na palavra do mestre: “Em vários aspectos existem diferenças fundamentais entre a organização da SDN e a de um Estado. A soberania é uma característica do Estado geralmente reconhecida, e o direito de declarar a guerra (*jus belli*), um dos atributos da soberania, admitido pelo Direito Internacional” (Kranenburg — Op. cit. — I — pág. 182).

Ora, em face da atual guerra da Coreia, declarada pela ONU como sanção contra um Estado agressor, o argumento de Kranenburg vol-

sal, na expressão de Quintana e Schaw (6) — como um “Status” mundial e supremo, no pensamento de Jorge Americano (7), — ou ainda como uma “Federação de Federações”, na concepção de Scelle (8) Considerada **in concreto**, só nos resta aguardar que a realidade dos fatos, no presente e no futuro, confirmem ou desmontem as construções teóricas que prenotamos.

---

ta-se contra o seu próprio autor, reafirmando agora a “soberania” da Organização Internacional e o exercício de um dos caraterísticos do Estado, qual seja o de fazer a guerra.

Para melhor esclarecer que a guerra da Coréia foi uma atitude extrema **decidida** pela ONU para restabelecer a paz mundial perturbada pelo govêrno norte-coreano, invocamos a palavra de Trugve Lie, secretário geral daquela Organização: “No momento, as forças militares combatem em nome das Nações Unidas, para ajudar a República da Coréia a expulsar o agressor e para restabelecer a paz e a segurança internacionais na Coréia... Conforme a recomendação do Conselho de Segurança... essas forças das Nações Unidas utilizam a bandeira da ONU”. (Trygve Lie — Les Nations Unies et la Paix — XXXVIII—, pág. 5).

(6) Lúcio Quintana e Carlos Schaw — Op. cit. (XXXIII).

(7) Jorge Americano — Op. cit. (XXIV).

(8) Georges Scelle — Op. cit. (V).

## **II PARTE**

### **FINALIDADE DA ONU**



## A PAZ PELO DIREITO

No preâmbulo da Carta das Nações Unidas gravam-se, com expressiva síntese, as altas finalidades e os meritórios propósitos da nova Organização Internacional:

"Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos... a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra... e a manter a paz e a segurança internacionais" estamos para êsse fim dispostos a "tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão". (1)

Já não é fora de tempo indagarmos agora: Pode a Organização Internacional do presente momento histórico cumprir a missão a que se propõe? A estrutura jurídica e política da ONU está apta a realizar o velho ideal humano de proscrever a guerra entre os Estados? Um dilema é certo: se realmente ela está apta para a realização dos seus fins — abolir a guerra, manter a paz internacional — devemos reconhecer nessa entidade política a posse de uma fôrça moral, jurídica e física que se coloca fora e

---

(1) Já em 1906, ao prefaciар o seu projeto de Código de Direito Internacional Público, ponderava Duplessix: "Os homens têm um melhor emprêgo a fazer de sua inteligência e de sua atividade do que se consagrar principalmente à sua destruição recíproca. E o único meio de melhorar a situação reside na organização de instituições jurídicas internacionais aceitas por todos os povos e que permitam substituir o reino do Direito ao reino da fôrça. E' por isso que a maior parte das sociedades de paz da atualidade adotaram como palavra de ordem: *La Paix par le Droit*". ( E. Duplessix — *La Loi des Nations* — XC —, pág. 7).

acima do poder soberano dos Estados. A ONU têm, portanto, uma competência e uma capacidade de ação supra-estatal. Se, ao contrário, não pode ela validar coativamente os seus princípios, então faz-se mister reconhecer que o mundo mais uma vez vai correndo atrás de uma ilusão de segurança, como a que já ficou sepulta em Genebra.

Já conceituamos a ONU como sendo um novo tipo de Confederação de Estados, caracterizada pela universalidade de sua jurisdição e, por conseqüência, uma forma de "sociedade super-estática" na classificação de Scelle. Acreditamos, pois, na solidez e estabilidade de suas bases.

Fácil é constatar que a **paz nacional** é alcançada dentro das fronteiras do Estado porque êste, centralizando o emprêgo da fôrça coativa do Direito, está em condições de eliminar os possíveis atritos das relações individuais. O Estado pode e deve assegurar a todos os seus súditos um **modus vivendi** baseado em perfeita e constante distribuição de justiça.

A finalidade do Estado é, realmente para Epitácio Pessôa, "a administração da justiça e a manutenção da ordem." (1) E para o sociólogo Amaral Fontoura também o Estado apresenta-se com duplo fim: "I) a **manutenção da paz interna** —, II) a garantia da soberania externa". (2) (3)

---

(1) Epitácio Pessôa — Projeto de Código de Direito Internacional Público (XCI).

(2) Amaral Fontoura — Introdução à Sociologia (XCII), pág. 352.

(3) É interessante prenotar que tanto a ONU, como qualquer outra Confederação de Estado, como o próprio Estado, têm finalidades idênticas. Todas essas entidades políticas, em derradeira síntese, objetivam a **manutenção da paz** dentro do âmbito social em que agem. Ensina, com verdade e clareza Darcy Azambuja: "O Estado é um meio para o homem realizar a sua felicidade social, é um sistema para conseguir a paz e a prosperidade." (Azambuja — Op. cit. — XXXI — pág. 121). Por sua vez Giorgio Loris manifesta-se: "O fim do Estado é a tutela do Direito e a manutenção da paz" (Loris — Diritto Amministrativo e Cenni di Diritto Costituzionale — XCIV — pág. 9). Queiroz Lima nos assegura: "Confederação de Estado, segundo

Parece pois uma conclusão necessária afirmar-se, como Emery Reves (4) ou Hans Kelsen (5) que a **paz internacional** só poderá ser verídica e definitivamente conquistada quando, dentro da ordem jurídica de um Estado **supremo** ou de uma Confederação **universal** de Estados, tôdas as entidades soberanas da atualidade venham a sentir-se como os indivíduos em relação à ordem jurídica intra-estatal, isto é, obrigados a um **modus vivendi** de relações pacíficas e de respeito mútuo. (6) Para tal fim, evidentemente, o monopólio da fôrça coercitiva do Direito — apanágio dos atuais Estados soberanos — terá de ser transferido a uma entidade política mais alta. Esse é o primeiro escolho a ser vencido. (7) E' certo que o dogma constitucional da soberania absoluta dos Estados já está destruído ou combatido pelas modernas tendências da filosofia jurídica. Contudo o preconceito político — diplomático insiste na sua sobrevivência.

---

a definição corrente, é a união permanente e contratual de Estados, independentes, que se ligam para fins da defesa exterior e paz interna". (Q. Lima — Op. cit. — XXVII — pág. 276).

Enfim Pallieri dirá também: "A Sociedade das Nações é uma unidade internacional tendo por fim a atuação da paz e da justiça". (G. Balladore Pallieri — Diritto Internazionale Publico — XCIII — pág. 260).

- (4) Emery Reves — Anatomia da Paz (LXXXVII), pág. 149, escreve: "Um período da história humana assinalado por uma série de choques entre um determinado tipo de unidades soberanas iguais chega a um ponto final quando o poder soberano é transferido dos grupos em conflito para uma unidade superior."
- (5) Hans Kelsen — La Paz por medio del Derecho (XCV), pág. 29, conceitua: "Quando se projeta a questão de como se poderia assegurar a paz internacional, de como se poderia eliminar o emprêgo mais terrível da fôrça — isto é, a guerra das relações entre os Estados, nenhuma resposta pode ser mais evidente por si mesma do que esta: unindo a todos os Estados singulares, ou pelo menos o maior número possível em um Estado Mundial".
- (6) "Não há duas morais. Para os Estados como para os indivíduos, repitirei, na paz ou na guerra, a moral é uma só". Rui Barbosa — Op. cit. — LXVIII —, pág. 69).
- (7) "Se nos amoldarmos ao pacifismo instintivo, devemos concluir que, afim de suprimir as guerras entre os Estados, é necessário tentar a formação de organismos políticos de uma categoria mais alta do que o Estado", opina Casimir Maciejewski — La Théorie du Droit — (XXXV), pág. 48.

O segundo escolho a superar consiste no conceito de **ordem** e no conceito de **paz** que se objetiva realizar. Vaccaro (1), por exemplo situa entre as fórmulas de pacificação dos povos e nacionalidades, o exemplo da "**paz romana**" e o sonho do **Império Universal**. A extensa e longa paz que Roma usufruiu em certo período histórico, porém, **não era a paz**. Ela ficou conhecida e marcada como símbolo da dominação e da conquista, da paz imposta aos povos vencidos e às nações subjugadas. E a "nova ordem" que pretendia o nazismo alemão implantar no mundo era também uma **paz romana**, ou melhor, a típica "paz germânica", uma paz de silêncio e escravidão. (2)

Julgamos, pois, ser a ONU não só a melhor, mas também a única fórmula até hoje arquitetada pelos homens para a conquista de uma **paz justa e permanente**.

---

(1) Michel — Ange Vaccaro — Les bases sociologiques du Droit et de l'État — (LCVI), pág. 132 etc.

(2) No Direito Internacional, explica Calmon, pretenderam os alemães estabelecer um novo conceito, relacionado com a **ordem** que cuidaram de implantar na Europa: o conceito de Império sob a proteção ou o domínio do Estado vitorioso. (Calmon — Op. cit. — XXXVI — pág. 224).



## CONCEITO DE PAZ

Etimologicamente não é difícil obter o exato sentido da palavra **paz**, originária do latim **pax, pace** e correspondente ao vocábulo grego **irene**, sinônimo de tranqüilidade. Certo, porém, esse puro conceito verbal não satisfaz ao jurista. "Se queremos estudar a tática e a estratégia da paz — previne Hambro — devemos saber tão claramente quanto for possível o que entendemos por paz. Em qualquer dicionário norte-americano a paz é definida como **a inexistência de guerra e de hostilidade**, de contendas e dissensões". (1)

Tal definição, é evidente, não satisfaz ao internacionalista suéco. Ela nada mais é do que a repetição do bem velho conceito emitido por Vatel, um dos grandes pioneiros do Direito das Gentes: "**Paz é o oposto da guerra**". (2) O esclarecimento de um termo pela invocação do seu antônimo só seria admissível se a idéia oposta fosse de meridiana compreensão. Mas o significado de **guerra** não é menos controverso. Por isso insiste muito bem

---

(1) Carlos Hambro — A Conquista da Paz (LIX), pág. 39.

(2) Emer Vatel — Droit des Gens (LCVII). Ainda hoje Kelsen não se afasta do antigo conceito ao definir também: "A paz é uma situação em que não existe o uso da força". (Kelsen — Derecho y Paz — LCIX —, pág. 34).

Ferrão, ao estudar as possibilidades contemporâneas de uma organização de paz mundial, em prevenir também: "A paz não é apenas, como ensinam os dicionários, o estado dos povos que não se encontram em guerra. Essa concepção oficial e negativa tem mergulhado a Humanidade, com uma regularidade cíclica, nas catástrofes que freqüentemente se traduziram ao longo da história, por eclipses duradouros da civilização e da cultura. . . . A paz como a guerra, a ordem como a revolução, são essencialmente o produto de estados psicológicos". (1)

Embora até hoje a **paz** tenha sido uma palavra esquecida pelos juristas, não lhes despertando grandes interêsses conceituais, nem por isso decaí a sua importância na órbita do Direito ou da atuação política dos Estados. Ihering marcou a primeira página de uma das suas renomadas monografias com um postulado fundamental: "**o fim do Direito é a Paz**". (2) As entidades políticas que denominamos Estados, diz-nos Darcy Azambuja, constituem "um sistema para conseguir a paz". (3) E essa verídica conceituação teleológica do Estado tem o apóio filosófico de Santo Tomaz de Aquino ao ensinar: "o bem da multidão consociado é conservar a unidade, dita paz". (4) Por sua vez afirma Mirkinne-Guetzévitch que "o Direito Internacional é a técnica da Paz",

---

(1) Carlos Ferrão — A Conferência de Moscou — CVIII — págs. 113, 115.

(2) Mais explicitamente escreve Ihering: "A paz é o fim que o Direito tem em vista. A luta é o meio de que se serve para o conseguir". (Rudolf Von Ihering — A Luta pelo Direito — LCVIII — pág. 31).  
ras estatais porque ela carecia do direito de declarar a guerra. Na  
Idêntico é o pensar de Kelsen: "O Direito é em essência uma ordem para promover a paz". (Hans Kelsen — Derecho y Paz — LCIX —, pág. 23).

Ainda Paul Esmein corrobora: "O Direito não tem outro fim que o de regular as relações com outrem, assegurando a paz exterior e a paz social". (Esmein — La place du Droit dans la vie sociale — C —, pág. 120).

(3) Darcy Azambuja — Op. cit. — XXXI — pág. 120.

(4) Santo Tomaz de Aquino — Do govêrno dos príncipes (CI), págs 25.

enquanto "o Direito Constitucional... é a técnica da Liberdade". (1) E Santo Agostinho assevera: "A ordem e as leis divinas e humanas têm por único objeto o bem da paz". (2)

Dêsses pensamentos colhidos em várias autoridades da filosofia jurídica, infere-se que há um inevitável entrelaçamento, uma correlação íntima e necessária entre as idéias de Direito, Ordem, Paz, Justiça e Liberdade. Não é possível, assim, a compreensão exata de qualquer dêsses têrmos sem a compreensão simultânea ou correlata dos demais. Daí a pobreza das definições de paz com que depara a ciência jurídica contemporânea, em forte contraste com a abundância dos conceitos de guerra que encerram os textos de todos os tratados. Já o internacionalista belga Ernest Nys, procurando coletar as conceituações de paz que foram emitidas pelos mais autorizados mestres do passado e do presente, não conseguiu reuni-las além de uma dezena, ponderando: "Os jurisconsultos da Idade Média repisam com Gui de Baiso, arcediogo de Bolonha, que a paz é o gozo tranqüilo da liberdade... Geralmente as velhas máximas eram reproduzidas e assim, nos séculos XVI e XVII se repetem como axiomas as frases escritas por Bártolo, por Balde e outros jurisconsultos". (3) E, realmente, tem razão o tratadista belga. A própria definição que êle atribui a Baiso, "a paz é o gozo tranqüilo da liberdade",

---

(1) B. Mirkin-Guetzézitch — As novas tendências do Direito Constitucional (CII), pág. 28.

Também para Montesquieu (*Esprit des Lois* — CIV —) o objeto do Direito Internacional era a realização da paz.

(2) Santo Agostinho — *La Ciudad de Dios* (CIII), Vol. II, Liv. XIX, Cap. XIV, pág. 473.

(3) Ernest Nys — *Droit International* (CV), vol. III, págs. 737, 738. Entre as poucas definições coligidas por Nys estão as seguintes:  
De Santo Agostinho: A paz é a tranqüilidade da ordem. De Gui de Baiso: *Est autem pax tranquilla libertas*. De Pierre Goudelin: A paz é a liberdade tranqüila. De Samuel Pufendorf: A paz é o estado em que os homens vivem juntos e tranqüilamente sem se fazerem mal pela força aberta. De Emer Vattel: A paz é o oposto da guerra. De Aristóteles: A paz é o fim da guerra e para goza-la o Estado deve ser prudente, corajoso e forte.

vem de época mais remota, pois foi expendida por Cícero em **De officiis** e é referida por Grotius no capítulo XIII do seu **Mare liberum**. (1)

Assim, pois, nos dias atuais Fulton Scheen ainda pode perguntar e responder: “Estamos lutando pela paz. **Mas o que é a paz?** A melhor definição que o mundo já ouviu é a de Santo Agostinho: “**Paz é a tranqüilidade da ordem**”. A paz acresce à quietude a idéia de ordem, que implica uma hierarquia, uma pirâmide, em que cada coisa tem o seu lugar e exerce função própria. Há ordem no organismo”. (2)

Nos dias atuais, entre os pouco escritores que têm procurado desvendar a essência da paz, proclama Emery Reves: **A paz é a ordem baseada na lei**. Não há outra definição imaginável” (3)

Vê-se, pois, que a ONU propondo-se a “manter a paz e a segurança internacionais”, condiciona a sua elevadíssima e nobre finalidade a um problema jurídico doutrinário que exige solução antecipada.

---

(1) Hugo Grotius — *Mare liberum* (The freedom of the seas) — CVII —, pág. 72. São expressões do pai do Direito das Gentes “... **pacem esse vocandam, non pactionem servitutis, sed tranquillam libertatem**”.

(2) Fulton Scheen — *Filosofias em luta* (CVI), pág. 180.

(3) Emery Reves — *Op. cit.* (LXXXVII), pág. 139.

## FILOSOFIA DA PAZ

Tem razão Fulton Scheen: ninguém melhor do que o bispo e filósofo católico soube concretizar a verdadeira idéia de paz, numa definição que atravessa séculos. De fato, em síntese feliz e expressiva, para Santo Agostinho **"a paz é a tranqüilidade da ordem"**. (1)

Nos dias atuais o tratadista americano Emery Reves também se pronuncia: **"A paz é a ordem baseada na lei, não há outra definição idealizável"**. Aproximados os dois conceitos fácil é verificar que o moderno sentido que Reves empresta à palavra paz é ainda acorde com o velho pensamento de Santo Agostinho. Nas duas pré-citadas conceituações de paz, há contudo um termo que merece ser bem interpretado: **ordem**.

---

(1) Com maior amplitude escreve o santo filósofo: "A paz do corpo é a ordenada disposição e temperança das partes. A paz da alma irracional, a ordenada quietude de seus apetites. A paz da alma racional a ordenada conformidade e concórdia da parte intelectual e ativa. A paz do corpo e da alma a vida metódica e a saúde do vivente. A paz do homem mortal e de Deus imortal a concorde obediência na fé, sob a lei eterna. A paz da casa, a conforme uniformidade que têm em mandar e obedecer os que vivem juntos. A paz da cidade celestial é a ordenadíssima e conformíssima sociedade estabelecida para gozar de Deus, e uns de outros em Deus. A paz de tôdas as cousas é a tranqüilidade da ordem, e a ordem não é outra cousa que uma disposição de cousas iguais e desiguais, que dá a cada um seu próprio lugar". (Santo Agostinho — La Ciudad de Dios — CIII — Vol. II, Liv. XIX, Cap. XIII, págs. 469, 470).

Se aceitarmos a acepção que dessa palavra nos dá o logicismo jurídico frio e insensível de Kelsen (1) verificaremos que tanto a definição de Reves como de Santo Agostinho serviriam para epigrafar qualquer espécie de paz, desde a tormentosa **Pax romana**, símbolo da dominação impiedosa sôbre povos fracos e vencidos, até a bárbara e fracassada **paz nazista**, que Hitler pretendeu impor à Europa e ao mundo sob o pseudo rótulo de **nova ordem**. A simples **tranqüilidade da ordem** não significa portanto a paz. Essa tranqüilidade conheceram os cézares romanos, entrincheirados por detrás dos escudos e lanças de seus centuriões, mas não a conheceram por certo os íberos, gaulezes, germanos, egípcios e outras infelizes populações por êles escravizadas. Essa tranqüilidade não conheceram, ainda recentemente, os sérvios, montenegrinos, bulgaros, gregos e outros povos mais, sob o domínio da Sublime Porta. Não a conheceram também os poloneses, no período de 1792 a 1919, debaixo das bandeiras imperiais da Rússia, Prússia e Áustria. Outros exemplos poderiam ser invocados, em tôdas as etapas da civilização, para evidenciar

---

(1) Kelsen, dentro do seu sistema lógico, que procura alijar do Direito tôda e qualquer indagação de cunho ético, tem dificuldade de ser entendido e aceito na integridade das suas teorias. Com respeito ao conceito de **ordem** nos dirá o chefe da Escola de Viena: "A teoria jurídica pura aspira a expor o Direito tal como êle é, sem o legitimar pela sua justiça, nem o desqualificar pela sua injustiça. Procura conhecer o Direito real e possível e não o Direito justo... Por isso tem que lutar com a mais violenta oposição por parte da teoria tradicional do Direito, que não admite facilmente que a **ordem** da República Soviética seja uma ordem tão jurídica como a da Itália fascista ou da França democrática-capitalista". (Hans Kelsen — Teoria pura do Direito — LXXXIII —, págs. 20,28).

Também Hegel, pregador do absolutismo estatal na sua maior expressão é incompreensível e inaceitável quando doutrina: "Se o sentimento interno, a inclinação e a arbitrariedade se contrapõem ao Direito Positivo e às Leis, não pode ser, pelo menos a Filosofia que reconheça tais autoridades. Que a **opressão** e a **tiranía** possam ser um elemento do Direito Positivo, é algo contingente ao mesmo e que não afeta a sua natureza". (Hegel — Filosofia del Derecho — CIX —, pág. 7).

Para Hegel o indivíduo não tem uma existência necessária e livre dentro do corpo social. Integra-se em seu "todo moral", amesquinha-se e desaparece. Em seu lugar surge o vulto do grande Levia-

quê nem sempre onde houve a "tranqüilidade da ordem" ou "uma ordem baseada na lei", a paz, a verdadeira paz, aí encontrou morada. (1)

A paz é realmente "a tranqüilidade da ordem", mas a ordem está antecipadamente condicionada a ser uma **ordem justa**, desenhada em linhas democráticas e equitativas, capaz de manter a mútua compreensão e prosperidade dos Estados. A paz é, sem dúvida, "uma ordem baseada na lei", mas é necessário também que a lei não colida com os direitos fundamentais do homem, tão bem expressos na trilogia de Jefferson: o direito à vida, à liberdade e à felicidade.

Só nessas condições está a paz plenamente definida. Por isso Santo Agostinho certifica e esclarece ainda que: "A ordem

---

tã, que por êle age, por êle pensa e por êle sente. "O Estado é o mundo moral realizado e organizado". (Marrast — La Philosophie du Droit de Hegel — CXIII — pág. 100).

Enquanto para Santo Agostinho uma ordem jurídica deve ser considerada legal por ser justa, para Kelsen ou Hegel essa mesma ordem deve ser considerada justa por ser legal. A segunda concepção é por certo errônea e inadmissível. Tem pois razão Bigne de Villeneuve em apreciar o ponto de vista de Kelsen como verdadeira "corrupção da Statologia". Ela decorre da visão estreita de isolar o Estado do seu "meio natural ou ecumênico" (na expressão de Scelle) para fazer do Direito Positivo estatal o único apóio das conseqüentes interpretações político-filosóficas. "Para um grupo importante de juristas — assinala Bigne de Villeneuve — o estudo do Estado forma mui simplesmente uma parte do Direito Constitucional e deve ser tratado com espírito e com método idênticos". (Marcel Bigne de Villeneuve — La crise du "Sens Commun" dans les Sciences Sociales — CX —, pág. 105.

- (1) Ainda em outra obra, Kelsen procura definir o que se entende por ordem, no âmbito de seu rígido logicismo jurídico: "A ordem social é um complexo de normas, de preceitos obrigatórios determinantes da conduta dos homens pertencentes à comunidade... O imperativo da ordem política imagina-se, assim, como uma vontade estatal personificada". Dessa forma só resta ao jurista austríaco constatar, com insensível neutralidade, a correnteza inevitável da "vontade estatal" arrastando os seus súditos para destinos incertos: "O tipo de Estado democrático inclina-se ao ideal pacifista, assim como a autocracia propende para o imperialismo", observa o referido autor. (Hans Kelsen — Esencia y valor de la Democracia — LXXVIII —, págs. 58, 149).

e as leis divinas e humanas têm por único objeto o bem da paz” e também que “onde não houver verdadeira Justiça tão pouco poderá haver Direito, porque o que se faz segundo o Direito faz-se justamente, — mas o que se faz injustamente não se pode fazer com Direito” (1)

Outro grande filósofo da Igreja, Santo Tomaz de Aquino, na **Summa** (2.º, 2.º), deixou esclarecido de forma inesquecível, que “a Paz é obra da Justiça”, **opus justitiae pax**. (2) E Tristão de Ataíde, com sua autoridade de pensador católico, nos afirma ainda: “Se o homem é a causa material da sociedade, isto é, aquilo com que se faz a sociedade, — a causa final desta é o **bem comum** dos homens reunidos entre si. . . Desde já podemos dizer, porém, que **a base dêsse bem comum é a ordem e a paz**, que só podem ser obtidas pela restauração do sentido cristão da autoridade, tanto no Estado como nos grupos naturais da sociedade”. (3)

Faz notar Reale, com apôio em Vilfredo Pareto, que em tôdas as sociedades humanas existem fôrças contraditórias que simultâneamente almejam o progresso ou a estagnação da ordem política existente. Essas fôrças representam a estática e a dinâmica da vida jurídica, a inércia e o movimento, o conservantismo

---

(1) Santo Agostinho — Op. cit. (CIII), Cap. XV, pág. 475 — Cap. XXI, pág. 486. Nenhuma lição jurídica é mais bela e concisa do que a enunciada pelo santo filósofo católico: “Não se devem chamar ou ter por Direito as leis injustas dos homens, pois também êles chamam ou têm por Direito o que dimanou e se derivou da fonte original da Justiça, confessando ser falso o que costumavam dizer alguns erroneamente que só é Direito ou Lei aquilo que é favorável ou útil para o que mais pode. A Justiça é uma vertude que dá a cada um o que é seu”.

(2) Também o Papa Pio XII teve ocasião de ensinar: “Só debaixo do olhar do Omnipotente — guarda supremo da justiça e supremo dador da paz — a justiça e a paz se abraçarão: *justitia e pax osculatae sunt*”. (Pio XII, Papa — Problemas da Guerra e da Paz — LXII — pág. 16).

(3) Tristão de Ataíde — Política (CXII), págs. 19, 90, 260.



do **statu quo** e o cinetismo irresistível da evolução social. (2) Sem se iliminarem mütuamente, nem agitarem a desintegração da sociedade, a estática e a dinâmica das ações e dos sentimentos coletivos marcam, para o meio em que atuam, "um estado ~~de~~ **equilíbrio instável**" do qual resulta a "linha do progresso civil".

Muito nítida e verdadeira é a conclusão do professor da Universidade de São Paulo: "Conceber uma **ordem jurídica** como uma **ordem estática** ou como resultado de um processo definitivo de adaptação significa perder o sentido íntimo do Direito e confundir a ordem jurídica substancial com a ordem jurídica formal que nos é dada pela legislação positiva, expressão nem sempre fiel daquela. . . O **Direito**, que é a **ordem das relações humanas segundo o ideal de justiça** compatível com as contingências históricas, o Direito que é sempre uma relação proporcional de homem para homem, no dizer sábio de Dante, e que, portanto, é uma **justa realização da paz**, representa, nem pode deixar de representar, um meio têrmo, uma composição harmônica de estabilidade e movimento". (1) (2)

Ora, esta breve análise do modo de sentir de tantos pensadores distanciados no tempo, revela que as idéias de Direito, Justiça, Ordem e Paz estão intimamente correlacionadas. São, em verdade, indissociáveis. Assim, pois, revivemos aqui as nossas apreciações já externadas em obra anterior: "Numa síntese

---

(1) Miguel Reale — Teoria do Direito e do Estado (CXV), pág. 78.

(2) Discorrendo sôbre as funções do poder político, François Perroux muito bem aprecia êsse tríplice aspecto do complexo de forças sociais, isto é, as que impelem à evolução, as que buscam a conservação e, enfim, como resultante necessária, as que tendem ao equilíbrio. Diz o professor francês: "Nenhuma sociedade histórica jamais viveu a diversidade dos regimes políticos e dos sistemas econômicos, para a sua função fundamental? Em todos êles o poder mantém, isto é, goza de uma função de conservação. Em todos o poder arbitra, isto é, realiza a composição ou equilíbrio das forças sociais. Em todos o poder empreende, ou seja, goza de uma função criadora". (François Perroux — Le pouvoir et ses fonctions (CXIV), pág. 14.

final e conclusiva poder-se-ia também acrescentar que a **ordem** é o conjunto das instituições e preceitos jurídicos necessários à estabilidade da vida social. A finalidade da ordem é o **bem comum** da sociedade e, por sua vez, a expressão máxima dêsse bem comum é a **paz**. Há interêsse em distinguir ainda o bem comum visado pelas **sociedades políticas** (Estados) que é a **paz social** ou interna, — e o bem comum querido e objetivado pela **sociedade humana universal**, isto é, pela Humanidade (Civitas Maxima) que é, por certo, a conquista da **paz internacional**, justa e permanente". (1)

---

(1) José Nicolau dos Santos — Teoria Geral do Estado (CXI), Vol. I, pág. 198.

## IV

### A ORDEM E A PAZ

A análise retrospectiva que objetivamos com referência às poucas definições de paz que nos legaram pensadores antigos e juristas modernos, leva-nos à convicção de que todos os conceitos já referidos guardam uma parcela de verdade e uma incompleta extensão de sentido, graças à ambigüidade ou flexibilidade dos termos empregados: Ordem, Liberdade, Direito, Justiça. Isaías, Cícero, Santo Agostinho e Santo Tomaz de Aquino, entre os velhos filósofos, Reves e Kelsen, entre os juristas da atualidade, cada um soube formular a sua própria definição atendendo ao prisma particular por onde desejou observar o problema da paz e interpretar certos vocábulos.

Assim, portanto, tendo em conta a lição de tantos mestres da filosofia política, e numa tentativa de conceituação eclética, poderíamos entender como **paz** o estado normal e tranqüilo das ordens nacional e internacional, mantidas pelo Direito e baseadas nos princípios da Justiça, facultando ao homem e às sociedades estatais a plena realização do bem comum. Numa expressão de síntese: **a paz é simplesmente a realização do Direito.**

Disto se conclui que, para a realização do Direito, vale dizer, para a conquista da paz há necessidade de ser estabelecida antecipadamente uma técnica adequada, ou melhor, concebida uma estratégia própria e eficiente. Com muita felicidade "a natureza da paz" foi conceituada pela comissão de estudos da Fundação Carnegie Pro-Paz: "O mundo contraíu-se de tal modo que

a frouxa organização política do passado, apoiada no equilíbrio de forças, na neutralidade e no isolamento, já não é mais adequada . . . A paz, nas condições modernas não pode ser uma condição estática atingida pela renúncia à guerra, nem um simples desejo piedoso de viver em tranqüilidade. **A paz deve ser um processo dinâmico e contínuo para a consecussão da liberdade, da justiça, do progresso e da segurança, em escola universal**". (1)

De igual maneira julga Comnène a natureza da paz e a justeza do caminho para atingi-la: "Devemos recordar sempre — diz o jurista italiano — que **a paz é uma criação contínua** e ainda que, para merece-la, deve-se trabalhar, penar, lutar, como já se lutou para vencer a guerra . . . E os estadistas, os sociólogos, os escritores dos dois emisférios parecem já ter compreendido que a tese tanto repetida depois de Versalhes, **da indivisibilidade da paz**, não é privada de fundamento". (2)

A paz é realmente indivisível, tanto em sua essência como em sua forma, tanto em profundidade como em extensão. Não mais é possível dissociar, na atualidade em que vivemos, a paz nacional ou interna da paz internacional ou externa. Também, no condicionamento do espaço, sòmente em têrmos universais a paz tem possibilidade de interpretação. Não existe uma paz americana, uma paz européia e uma paz asiática. Existe, sim, uma paz mundial. A interdependência geográfica dos povos, a comunidade econômica e cultural das nações é fato consumado, que se sobrepõe às fronteiras políticas e às marcas continentais.

Considerado em profundidade, o problema da paz vai mergulhar nas sub-estruturas sociais do Estado. Envolve os interêsses antagônicos de classes e castas, de sistemas econômicos e de ideologias políticas. A paz interna das nações, que bem se denomina **paz social** ou paz civil, sedimenta forçosamente a paz

---

(1) Cfr. Carlos Hambro — A Conquista da Paz (LIX), pág. 43.

(2) N. P. Comnène — Suggestimenti per la pace — CXVI —, págs. 41, 115.

que se considera em extensão geográfica, e que se indigita como sendo a **paz internacional** ou externa. Ambas estão entrelaçadas, são interdependentes ou correlatas. (1)

Essa é a razão pela qual, numa compreensão fiel da realidade, a ONU procura incidir sobre os problemas da ordem jurídica e econômica dentro do próprio âmbito interno dos seus Estados membro. Vários órgãos especializados das Nações Unidas têm por finalidade atender os reclamos da paz interna dos Estados, ameaçada pelos defeitos intrínsecos das suas respectivas ordens sociais. Tais são, por exemplo: a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização de Alimentação e Agricultura (O A A), a Organização Internacional de Comércio (O I C), a Organização Internacional de Refugiados (O I R), a Organização Mundial de Saúde (O M S), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

Ao lado desses organismos especializados que agem diretamente sobre a vida interior dos Estados, procurando corrigir os seus males no interesse comum das coletividades políticas isoladas e da própria Humanidade, a ONU mantém ainda outros órgãos de ação indireta, aproximando povos e favorecendo as boas relações internacionais, no objetivo de melhor assegurar a concórdia e a amizade entre os seus membros. Entre os organismos especializados que criou ou colocou sob a sua jurisdição contam-se, neste último sentido: a Organização de Aviação Civil Internacional (O A C I), o Banco Internacional de Reconstrução e Fo-

---

(1) Dep. Inf. — Propósitos de las Naciones Unidas (CXVII). Escreve **Benjamin Cohen**: “Dentro da comunidade nacional o homem realizou grandes progressos em seus esforços para viver em paz com seus vizinhos... Sua ascensão para mais elevadas normas de conduta, dentro dos diversos países, foi lenta no curso dos séculos... o referido progresso foi estimulado pelo convencimento, a partir das duas últimas guerras mundiais, de que os problemas suscitados em qualquer setor geográfico, indubitavelmente afetam a todos os países e a todos os povos”. (Cohen — Las Naciones Unidas — CXVIII —, pág. 2).

mento (BANCO), o Fundo Monetário Internacional (FONDO), a União Internacional de Telecomunicação (U I T), a União Postal Universal (U P U).

Não há dúvida, pois, que sob o aspecto técnico, de capacidade para agir e atingir os seus objetivos colimados, a ONU está amplamente aparelhada. Não devemos perder de vista, porém, que um dos elementos essenciais para se ter êxito em qualquer empresa idealizada é o conhecimento pleno não só do caminho a prosseguir, mas também do próprio fim perseguido. Buscando a paz interna dos Estados, isto é, a tranqüilidade de sua **ordem social** ou **ordem pública**, convém em primeiro lugar fixar o sentido dessa expressão. Sabemos não ser tarefa das mais fáceis. O conceito de **ordem pública** é mesmo considerado por Vareilles Somnières como sendo "de uma obscuridade desesperadora". No longo e minucioso estudo que dêle faz, o jurista pátrio Rodrigo Octávio surge uma contextura de citações contraditórias para concluir: "Se a noção do que seja **Direito Público** é certa e sabida, o conceito de **ordem pública** é incerto e subordinado à apreciação de diversos critérios. E' evidente que o que é de **Direito Público** tem a natureza de privilégio de **ordem pública**; mas nem tudo o que tem natureza de **ordem pública** é de **Direito Público**". (1)

Cabe aqui o primeiro obstáculo a elucidar: a paz é na verdade a "tranqüilidade da ordem", como já ensinou Santo Agostinho. Contudo a ordem pública ou social deve estar condicionada a favorecer êsse espírito de tranqüilidade coletiva, que se almeja conquistar. A ordem pública não pode e não deve ser definida

---

(1) Rodrigo Octávio — Direito Internacional Privado (CCLIII), pág. 147.

(2) Hans Kelsen — Essencia y valor da democracia — LXXVIII — pág. 58.

"O Direito é uma ordem e, portanto, todos os problemas jurídicos têm que se apresentar como problemas de ordem. Por essa forma a teoria jurídica converte-se numa análise da estrutura do Direito Positivo, o mais exata possível e liberta de qualquer apreciação ética-política de valor... O Direito vale unicamente como Direito Positivo ou estatuído... Qualquer conteúdo pode ser Direito; não há conduta humana que não possa caber numa norma jurídica. (Kelsen — Teoria pura do Direito — LXXIII — págs. 57, 61).

com o desinterêsse ético, como o faz Hans Kelsen. (2) Conceitua, de fato, o tratadista austríaco: "A ordem social é um complexo de normas, de preceitos obrigatórios determinantes da conduta dos homens pertencentes à comunidade. . . O imperativo da ordem política imagina-se, assim, como uma vontade estatal personificada".

Para Kelsen, portanto, tôdas as ordens públicas estatais são legítimas, pois independem de um conteúdo específico de justiça. Dessa forma jamais poderemos encontrar a paz social na "tranqüilidade da ordem". Santo Agostinho bem acentuava a necessidade de um teor de justiça inspirando o seu conceito de ordem e, posteriormente outro grande filósofo católico, Santo Tomaz de Aquino, também insistia em que "a paz é obra da justiça", **opus justitiae pax**, inspirado na boa fonte evangélica de Isaias: "A obra da justiça será a paz e o efeito da justiça será o descanso e a segurança sempiternos" — "**Et erit opus justitiae pax et cultus justitiae silentium et securitas usque in sempiternum**". (1)

Também S. S. o Papa Pio XII, que conduziu os destinos espirituais da cristandade durante o lustro mais tormentoso da história dos povos, dizia na homília pascal de abril de 1939, com uma precisão inusitada: "Como, de fato, não pode haver paz sem ordem, também não pode haver ordem sem justiça" (2) E conceituava a justiça da ordem social, com serena e superior imparcialidade: "A justiça exige que a autoridade legitimamente constituída seja respeitada pelos súditos e obedecida; que as leis se ordenem sábiamente para o bem comum e todos a observem com consciência. A justiça impõe que se reconheçam e tutelem os sacrossantos direitos da liberdade e dignidade humanas; que con-

---

(1) (2) Pio XII, Papa — Problemas da guerra e da paz (LXII), págs. 16, 341.

venientemente se distribuam aqueles bens e riquezas que Deus espalhou no mundo para bem de seus filhos. A justiça quer enfim que a ação salutar da Igreja de Cristo, mestre infalível da verdade, fonte inexaurível de vida para as almas, insigne bemfeitor da comunidade humana, não seja nem perseguida nem dificultada”.

Marco liminar, portanto, para a criação da paz, tanto interna como externa, é a fixação de um conceito de ordem que pela sua própria natureza intrínseca, demonstre condições de segurança e tranqüilidade. Tôda a ordem jurídica, quer seja nacional ou internacional, tem um qualificativo implícito: deve ser uma ordem justa. Sociològicamente, define Tonnies, “ordem é a vida geral de uma entidade social”. (1) Filosòficamente, conceitua Santo Tomaz de Aquino, “a ordem é a exata adaptação das cousas ao seu fim”. Juridicamente considerada, muito clara e expressiva é a lição de Queiroz Lima: “Dentro da vida social a **ordem** representa a **justiça**”. (2) Quando Hans Kelsen doutrina que “o Direito é uma ordem para manter a paz”, não há lugar para contestação. A máxima é evidente. Contudo mister é considerar a norma jurídica dentro da concepção que dela faz Darcy Azambuja, ao ensinar com precisão: “O Direito, repôsto sôbre bases perenes, inspirado por princípios morais universais, não será um instrumento de luta e de opressão, mas uma norma de justiça, de paz e de fraternidade entre os homens”. (3)

Eis porque afirmamos inicialmente que as idéias de Ordem, Liberdade, Direito, Justiça e Paz, são sempre complementares ou associadas. Em livro didático anterior já tivemos ocasião de con-

---

(1) Ferdinand Tonnies — Principios de Sociologia — (CXIX), pág 229.

(2) Queiroz Lima — Op. cit. (XXVII), pág. 27.

(3) Darcy Azambuja — Ligeiros reparos à teoria de Duguit — Rev. da Fac. de Direito de Pôrto Alegre (CXX) — n.º 1, pág. 114.



ceituar a ordem pública nos termos em que ainda agora podemos repetir. Dizíamos então que ela representava: "o conjunto das instituições sociais e dos preceitos jurídicos necessários à estabilidade do Estado e das suas funções, informados pelos preceitos da justiça e do bem comum dos cidadãos". (1)

---

(1) José Nicolau dos Santos — Teoria Geral do Estado (CXI), Vol. I, pág. 200.

## ANATOMIA DA GUERRA

Constitui finalidade precípua da ONU, consoante se escreve textualmente no preâmbulo da Carta de São Francisco, "**preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra**". E' possível atingir êsse objetivo? Há quem julgue o fantasma de Marte inextirpável da face da terra. Segundo Robert Flint, desde o século XV antes de Cristo, o mundo gozou apenas 227 anos de paz, contra 3.130 anos de guerra. Um saldo sem dúvida desalentador contra a vocação pacifista do homem. Durante êsse longo período 8.397 tratados de paz foram selados, sem contudo vingar o espírito de concórdia que os havia ditado.

Também Mansur Guérios conclui pela inevitabilidade das guerras: "E' impossível eliminar a guerra da Humanidade. As instituições, as doutrinas, os tratados e os projetos pacifistas são louváveis enquanto colimam a diminuição das guerras, tornando-as excepcionais no curso porvindouro da História. Suprimi-las porém, de todo, não é senão uma ilusão". (1)

São muitos os pensadores e estadistas que vêem com pessimismo a possibilidade de uma paz duradoura, mais ainda quando qualificada de perpétua. Dos mais antigos é lembrado o nome

---

(1) José F. Mansur Guérios — A Guerra — Sua inevitabilidade (CXXI), pág. 77.

de Heráclito de Éfeso, afirmando o dogma até hoje repetido de ser a guerra um fato natural e criador de progresso: "A guerra é a mãe de todas as coisas". Também Platão e Aristóteles não acreditavam nas relações pacíficas entre cidades antigas e preocupados com a xenofobia endêmica da época julgavam a eterna guerra aos bárbaros uma necessidade vital dos povos helênicos.

Depois, com Maquiavel, Hobbes, De Maistre, Nietzsche, Treitzche, Spengler e tantos outros, a inevitabilidade da guerra foi penetrando para o pensamento filosófico moderno que procurou, de certa forma, justificá-la como necessidade biológica e darwiniana da sobrevivência dos povos mais fortes e mais aptos, em favor do "progresso" da Humanidade.

O ponto de partida, porém, para considerar a guerra como fato social e histórico, capaz de ser eliminado das relações inter-estatais é tentar-se a análise das suas causas. Sabemos não ser fácil a tarefa, especialmente quando se objetiva realizá-la com a preocupação de grande resumo. Também sabemos que os fatos sociais são, por sua própria natureza, complexos, conexos ou coordenados, não permitindo muitas vezes descortinar uma causa preponderante entre as demais causas acidentais ou secundárias. Contudo é esse o primeiro passo aconselhável na terapêutica do belicismo renitente de que tem sofrido até hoje o nosso mundo.

A palavra **guerra**, segundo Mansur Guérios, etimologicamente filia-se ao alto-alemão **verra**, que significa barulho, confusão, querela. Dêsse termo ainda se aproximam os vocábulos **weer** e **war**, respectivamente nas línguas holandesa e inglesa. A palavra latina **bellum** proveio da simplificação de **duellum**, exprimindo "dissenção entre dois". E realmente os combates singulares na Antiguidade, decidindo a sorte das batalhas, autoriza essa derivação.

Velho e verídico é o axioma filosófico ensinando que "cessada a causa, cessa o efeito". Assim, pois, a maior possibilidade da ONU em efetivar o seu desideratum de proscrever a guerra

das relações entre os Estados reside na maior ou menor facilidade com que possa ela tolher as causas dos graves conflitos que surgem entre os seus membros. A pesar da complexidade dos motivos que sedimentam sempre o apêlo das nações ao recurso extremo e incerto das armas, pode-se tentar uma breve análise sociológica sôbre as causas predominantes das guerras, consoante os exemplos históricos conhecidos e a opinião de vários pesquisadores do assunto.

Acreditamos, de início, que não seria errôneo e improficuo proceder a uma anatomia da guerra — como já o fez Emery Reves a propósito da paz — dissecando-lhe as causas mais preponderantes e persistentes do conjunto de fatores aparentes, isto é, dos verdadeiros pretextos com que são elas quase sempre justificadas perante a opinião pública.

Nas boas fontes dos acontecimentos, históricos e da opinião emitida por vários intérpretes do assunto, podemos tentar uma classificação das causas que têm gerado os conflitos armados entre os povos, através dos séculos, em duas categorias principais: 1) A guerra tem sido considerada como um **fato natural ou biológico**. 2) A guerra tem sido conceituada apenas como um **fato histórico ou cultural**.

A distinção é importante e necessária porque, considerada como um **fato biológico ou natural** a guerra tem o seu fundamento na ação instintiva e até mesmo inconsciente dos grupos humanos. E', por assim dizer, uma decorrência das necessidades orgânicas das raças, da xenofobia inata e irremovível entre as parcelas étnicas da Humanidade. Nacionalidades antigas conheceram e alimentaram sempre o ódio contra o estrangeiro "bárbaro". Nações modernas, mesmo na atualidade, ainda não conseguiram se libertar do mesmo preconceito. Muitas vezes uma falsa ciência antropológica é posta a serviço do enobrecimento de certas "raças" e do desprestígio de outras, germinando assim o antagonismo natural entre grupos políticos ou castas sociais. As obras de Gobinau, Lapouge, Madison Grant, Houston Chamber-

lain, Rosemberg e tantos outros pseudos antropólogos, demonstram esta asserção.

Falsa ciência também é a Geopolítica, sobretudo na concepção alemã de um "determinismo geográfico" ineludível e fatal. Dela surgiu a noção de "espaço vital", que conduziu novamente a Alemanha a conflagrar a Europa e os demais continentes. Nomes respeitáveis da ciência geográfica, como Ratzel ou Kjellen, são corresponsáveis intelectuais e remotos pelo crime hitlerista. Geopolíticos da atualidade, como Haushofer, por exemplo, são partícipes ou cúmplices diretos da malograda e inglória empreitada nazista.

Como **fato natural**, portanto, a guerra deve ser tida como uma fatalidade invencível de causas permanentes e inabaláveis, como um imperativo biológico ou um determinismo telúrico. Impossível é suprimi-la.

Ao contrário, sendo a guerra considerada tão somente como um fato **cultural ou histórico**, o seu fundamento reside na ação consciente do homem. Ela decorre de um fato volitivo e racional, querido e desejado por motivos ideológicos e teleológicos. Nestas condições a guerra é não só **disciplinável** como já o descrevia Montesquieu (1) como tem grandes probabilidades de ser um dia suprimida em definitivo das relações inter-estatais.

A análise e interpretação das múltiplas causas das guerras, através da História, não são portanto indiferentes. Podemos, pois, estudá-las consoante a seguinte classificação:

A guerra como **fato natural** pode ser considerada como:  
a) fato **biológico**, b) fato **telúrico**.

A guerra como **fato histórico-cultural** pode ser subdividida em: a) fato **político ou jurídico**, b) fato **econômico ou venal**, c) fato **lúdico ou estético**, d) fato **místico ou psicológico**, e) fato **pragmático ou heróico**.

---

(1) Para Montesquieu "os Estados devem procurar fazer-se mutuamente na paz o maior bem possível, e na guerra o menor mal" (Carlos Secondat de Montesquieu — *Esprit des Lois* — CIV — pág. 15). E essa tem sido até hoje a diretriz seguida pelo Direito das Gentes.

## VI

### A GUERRA COMO FATO NATURAL E BIOLÓGICO

Dá-nos Ortega y Gasset (1) interessante estudo sôbre a "**Interpretação bélica da História**", mostrando a apologia que se tem feito do **homo bellicus** como sendo o grande forjador da civilização humana. Há na verdade entre os pensadores políticos uma acentuada tendência para vêr a evolução dos povos derivar das lutas e guerras em que se entretiveram as classes, as castas, as nações e as raças.

Essa maneira de explicar os acontecimentos históricos já havia sido firmado filosòficamente no conhecido postulado de Hobbes: "**Homo est hominis lupus**". Biològicamente é Darwin quem lhe empresta apôio com sua teoria evolutiva, lastrada na "seleção natural", isto é, na lei da sobrevivência dos mais aptos e da **struggle for life**.

Êsse conceito de guerra como fato adstrito à natureza humana — se quizermos rebuscar mais profundamente as suas raízes — iremos encontrar de Heráclito a frase expressiva de que "a guerra é a mãe de tôdas as cousas", ou mesmo em Aristóteles,

---

(1) José Ortega y Gasset — La Interpretación bélica de la História — Obras (CXXII), Vol. I, pág. 556.

o ático avô da *Ciência Política*, que num dos muitos cochilos de seu pensamento lógico e saudável chegou também a escrever: "A **arte da guerra** é de algum modo **um meio natural de conquista**: porque a arte da caça é apenas uma de suas partes, aquela da qual se serve o homem contra as feras ou contra outros homens que, destinados por natureza a obedecer, recusam submeter-se. **Assim, a própria natureza desculpa a guerra**". (1)

Assim, pois, com tão ilustre precedente, não é de admirar que numa carta célebre dirigida a Bluntschli, em 1880, o Marechal-Conde de Moltke tenha escrito êstes conceitos estarrecedores: "A paz eterna é um sonho, mas nem sequer um belo sonho. A guerra é uma parte integrante da ordem universal estabelecida por Deus". Não é preciso intensa meditação para se verificar que a tese proposta de ser a guerra um fato natural e biológico é um primor de ilogismo, pelo menos nas palavras de Von Moltke. É a verdadeira lógica do absurdo. Outros adeptos da mesma ideologia não são também mais felizes em seus argumentos. Ouçamos agora a peroração de um filósofo do nosso século, o renomado Oswald Spengler: "A história do homem é a história da guerra. Poucos suportarão, sem abalos morais, uma longa guerra. **Ninguém suporta uma longa paz**. . . É sã a alegria guerreira. . . A luta é o fato primordial da vida, ela é a própria vida. . ." (2)

Com êstes desvarios o pensador tedesco candidata-se ao título pouco honroso de padrao espiritual do nazismo, pois que o seu verdadeiro pai e precursor é incontestavelmente Nietzsche. Mas não para aí o amoralismo insustentável de Spengler. "É necessário, diz êle, que a **seleção natural** feita pela vida se faça proceder. . . Algo de barbárie dos tempos primitivos deve continuar a existir no sangue, por baixo das formas rígidas da cultu-

---

(1) Aristóteles — *Política* (CXXIII), Cap. III, Liv. I, pág. 24.

(2) Oswald Spengler — *Anos de Decisão — A Alemanha e a evolução histórico-mundial* (XXIV), págs. 25, 28, 196.

ra antiga: . . . E' a essa barbárie que chamô de raça forte; o elemento eternamente belicoso no tipo do homem-animal-de rapina. . . ."

Com estas imagens malsãs, Spengler repete, já encanecido, as mesmas teorias pervertidas e perigosas que insinuou nas páginas de "A Decadência do Ocidente", o livro que lhe deu notoriedade universal: "A guerra é a criadora de tôdas as cousas grandiosas. Tudo o que há de importante e significativo na torrente da vida nasceu da vitória ou da derrota. . . . A guerra é a política primordial de todo o vivente, até o grau em que, no fundo, luta e vida são uma mesma cousa. O sêr extingue-se quando se extingue a vontade de luta. . . . Os bosquejos daqueles que aspiram melhorar o mundo não têm nada que ver com a realidade histórica. (1)

O conceito de guerra como fato vital ou biológico da espécie humana já foi plenamente fulminado pela palavra candente de Rui que, refutando as premissas desvairadas do general-filósofo Bernhardi — "a guerra é uma **necessidade biológica** da mais alta importância. . . . é a **lei natural** a que se podem reduzir tôdas as outras leis da natureza" — teve oportunidade de convocar a mentalidade jurídica dos povos para o retorno ao mediano bom senso, prevenindo: "A militarização das potências divide o mundo em nações de presa e nações de pasto, umas constituĩ-

---

(1) Oswald Spengler — La Decadencia de Occidente — (CXXVI), — Vol. IV, págs. 150, 259, 261.

Em "Zaratustra" escrevia Nietzsche: "Dizeis que é a boa causa que santifica a guerra? Eu vos digo que é a guerra que santifica qualquer causa. . . ." "Deveis amar a paz como meio para novas guerras. E amar mais a paz curta do que a paz prolongada. . . ." "A guerra e o valor fizeram cousas mais elevadas do que o amor ao próximo. . . ." Entretanto, comenta Curt Lange, "Nietzsche concebeu desde muito jovem a idéia de uma Europa Unida e extra-nacional. . . . Em uma anotação muito interessante do ano de 1874 concebe como meta do desenvolvimento político a destruição dos Estados nacionalistas e a formação do Estado Universal Europeu, que teria por base os limites da velha cultura européia". (Lange — La posición de Nietzsche frente a la guerra, el Estado y la raza — CXXV—, págs. 103, 136).



das para a soberania e a rapina, outras para a servidão e a carniça". E prossegue a ensinar o grande mestre: "As doutrinas precedem aos atos. Os fatos materiais emanam dos fatos morais. Os acontecimentos resultam da ambiência de erros ou verdades. A guerra debaixo da qual se estorce a Europa mutilada, teve por origem um montão de teorias disformes e virulentas, que, durante meio século, nas regiões mais acreditadas pela sua cultura, encheram os livros dos filósofos, dos historiadores, dos publicistas, dos escritores militares". (1)

Dir-se-á que Rui não era um biólogo. Objetar-se-á que o seu poderoso e bravo gládio dialético, sempre a serviço do Direito e da Justiça, investiu contra uma lei natural da vida, contra um imperativo biológico da espécie, que nada tem a ver com banalíssimas preocupações morais dos utopistas ou com o escrúpulo desambientado dos homens de pensamento. "Justiça não é senão o interesse do mais forte", já havia replicado Trasímaco contra Sócrates. "Ter direito é expressão de poder", proclamava ainda Spengler, em nosso século.

Ouçamos, pois, a voz de um biólogo da atualidade sôbre a conceituação da guerra. Julian Huxley, em sua monografia "La guerra como fenómeno biológico", pronuncia-se com autoridade e clareza: "Em primeiro lugar, o biólogo pode dizer com segurança que **a guerra não é uma lei geral da vida**, mas um fenómeno biológico extraordinariamente raro... Na realidade só duas classes de animais fazem habitualmente a guerra: os homens e as formigas... E' nosso dever dedicar uma parcela do nosso espírito à tarefa de pensar os modos e os meios de impedir as guerras no futuro". (2)

---

(1) Rui Barbosa — Op. cit. (LXVIII), pág. 50.

(2) Julian Huxley — Vivimos una revolución — La guerra como fenómeno biológico (CXCVII), págs. 109, 110, 122.

Analisemos agora a consistência da tese que conceitua a guerra como um **fato telúrico**, como irresistível determinismo geográfico, ditado pela sêde de espaço dos Estados, pela conquista de um lugar ao sol e sôbre o solo. Deve-se a Frederico Ratzel, geógrafo alemão, desde 1882 com sua "Antropogeografia" e depois com sua "Geografia Política", a primeira tentativa de uma **interpretação geográfica da História**.

O intenso "determinismo telúrico" que pregava o publicista alemão, considerando o homem como verdadeiro escravo das influências mesológicas, já foi minorado pelos antropogeógrafos que lhe sucederam. Contudo ainda persiste nos adeptos da escola geopolítica de Rudolf Kjellen o velho postulado ratzeliano. A "teoria do espaço vital", que Tito Fulgêncio assinala com a epígrafe de "direito de expansão dos Estados" ou de "teoria do lugar ao sol" (1), são apenas denominação várias para esclarecer a velha "teoria espacial" (**raum**) da concepção geográfica de Ratzel.

Comentando as obras do mestre alemão, Straz-Hupé nos assegura que "as sete leis do expansionismo de Ratzel" podem perfeitamente ser resumidas em uma só: "mais espaço para a conquista de mais espaço", o que estava conforme a advertência do antigo professor de Leipzig: "Espaço é fôrça política... Na História moderna a recompensa da vitória sempre foi, ou tem pretendido ser, um proveito territorial". (2)

Não resta dúvida que a interpretação telúrica da guerra, além de ser falsa, é uma derivação do conceito biológico a que já aludimos. O geopolítico americano Hans Weigert repõe em

---

(1) Tito Fulgêncio informa: "O direito de expansão, ou teoria do lugar ao sol foi proclamado pela Alemanha: os títulos dos Estados europeus sôbre suas possessões devem ser revistos... a tomada de posse não deve ser apanágio de todos os povos a título integral, mas constituir o privilégio dos mais capazes". (Fulgêncio — Direito Internacional Público — pág. 154).

(2) Cfr. Georges Kiss — A Geografia Política na Geopolítica (CXXIX).

seu preciso sentido as concepções extremas do determinismo geográfico e denuncia a conexão entre os dois conceitos de guerra — o telúrico e o biológico: "A influência de Darwin é claramente discernível nas idéias de Ratzel. Em 1901 escreveu um ensaio que intitulou — Espaço vital, estudo bio-geográfico. Nele traduziu o darwinismo em linguagem de Geografia Humana: a luta pela existência é de fato a luta pelo espaço, porque a superfície da terra é limitada. Em semelhante luta os homens não são diferentes dos animais inferiores". (1)

Na atualidade é Karl Haushofer o mais renomado geopolítico alemão. As suas doutrinas, porém, nada têm de científicas e desinteressadas. Serviu-se apenas do rótulo geopolítico para consolidar a estratégia alemã, pretendendo ensinar aos generais de Hitler "o que conquistar, e como conquistar". Weigert o considera "um sonhador sanguinário da dominação mundial".

Mais do que Ratzel, Haushofer pretendeu colocar uma pseudo teoria geográfica a serviço do sonho imperialista alemão. Em monografia intitulada "Geopolítica e Moral Internacional", Walsh esclarece essa posição do tratadista germânico: "Kjellen não só reteve a idéia de Ratzel de ser o Estado uma unidade biológica, dotada das características e da vitalidade de um organismo, mas ampliou o conceito de Estado com a noção de povo. . . Com Haushofer a geopolítica converteu-se em uma espada embañhada para realizar o sonho germano de vingança e dominação. . . A geografia, e particularmente a geografia bélica, chegou a ser uma preocupação nacional que influenciou e modelou a opinião pública da Alemanha de pós-guerra, desde a escola elementar até às universidades". (2)

---

(1) Hans W. Weigert — Geopolítica — (CXXX), pág. 115.

(2) Edmund A. Walsh — Geopolítica y Moral Internacional (CXXXI), pág. 38.

## VII

### A GUERRA COMO FATO PSICOLÓGICO

Não sendo a guerra um fato natural, decorrente de leis biológicas ou de imperativos telúricos, deverá ser então considerada como fenômeno histórico-cultural, portanto disciplinável e mesmo suprimível pela dominação de suas causas imediatas ou remotas. Não há, porém, a menor concordância entre os sociólogos e juristas com respeito aos fatores que mais intensamente levam os povos ao conflito armado. Examinemos as principais teorias:

Os partidários de uma **interpretação psicológica da História**, como Le Bon (1) acreditam que a psicologia social é um complexo amálgama de idéias e volições, de sentimentos e de paixões coletivos que deve ser tido não só como causa eficiente de inumeráveis guerras, como também explica e justifica tôdas as demais atividades políticas dos povos. Não é desprezível a tese das multidões belicosas e fratecidas, por impulsos psíquicos e educacionais.

---

(1) Gustavo Le Bon, por exemplo, assegura: "Dentre os diversos fatores que podem determinar o futuro das nações os mais relevantes serão sempre os fatores psicológicos". (Le Bon — Psicologia dos novos tempos — CXXXII —, pág. 1).

Cabem, evidentemente, dentro dêste setor psicológico várias guerras que se deixaram influenciar pelos fatores imponderáveis das crenças religiosas ou das místicas raciais. O sentimento de vingança contido nas expedições punitivas das antigas **razzias** (1) ou nas modernas **represálias** têm sedimento na conformação moral dos grupos antagonicos. O que buscamos condensar sob o critério de  **fatos psicológicos** são, porém, as guerras deflagradas em consequência de um **sistema educacional** ou **filosófico**.

Na Antiguidade a concepção espartana da vida deu-nos o mais claro exemplo de uma sociedade rude e belicosa, de um Estado permanentemente em pé de guerra. Licurgo com as suas leis, com os seus monstruosos métodos educacionais, conseguiu transformar Esparta numa "confraria guerreira", de atitudes ásperas e de sentimentos inhumanos.

Cantú, historiando as mesquinhãs condições de vida dos heróis lacedemônios na caserna, nos repastos públicos (**sysstitia**), na vida conjugal e nos bárbaros exercícios atléticos (**platoniotés**), comenta: "Não admira que um povo para o qual a vida tem tão poucos atrativos afronte com intrepidez a morte". (2) Esparta adotou e praticou de fato uma "educação para a morte". A moderna Alemanha nazista procurou reviver, fora da época, os tra-

---

(1) Os sociólogos Moret e Davy informam esta particularidade histórica: "As relações exteriores do Egito antigo (3315 a 2850 antes de Cristo) com seus vizinhos eram pacíficas ou belicosas, conforme estes respeitassem as suas fronteiras e terras cultivadas. Os reis egípcios reagiam com razzias metódicas, sem se preocuparem com a ocupação dos países limítrofes". Tratava-se, portanto, de simples guerreadores vindicativos. Mais tarde os interesses econômicos ditaram atitudes pacificadoras ou belicistas dos faraós, como ainda testemunham os mesmos autores: "Após Smerkhet, a maior parte dos faraós enviaram expedições ao Siná para a conquista de jazidas minerais... Os reis da VI dinastia iniciaram a pacificação dos negros e núbios, integrando-os na população egípcia, com objetivo de aumentar a mão de obra e os efetivos militares. Houve a ocupação territorial e Pepi I levou a colonização até a terceira catarata do Nilo..." (Alexandre Moret e Georges Davy — Des clans aux empires — CXXXIII — págs. 201/208).

(2) Cesar Cantú — História Universal — CXXXIV — Vol. II, pág. 365.

ços pouco nobilitantes da **polis** lacedemônia e, lamentavelmente, a sua perniciosa filosofia educacional de Fichte (1) a Rosemberg pode alegar a atenuante de haver colhido uma remota herança de Platão. Na verdade o filósofo grego já pregara, em têrmos claros e inequívocos, uma educação para a guerra, fazendo dizer Sócrates a Glauco: "Não te parece agora que a vida de nossos guerreiros, mais bela e vantajosa que a dos vencedores olímpicos, seja preferível à condição dos sapateiros, dos artesãos ou dos lavradores? . . . Lembras-te também do que antes dissemos, que era preciso levar os jovens à guerra montados a cavalo, fazê-los espectadores dos combates, aproxima-los dos pontos da luta quando não houvesse risco, fazer-lhes provar sangue, como se diz dos cães de presa?" (2)

Com referência a uma conceituação ética da guerra não era o sábio grego menos piedoso ou compreensivo. O bárbaro, isto é, o estrangeiro, era simplesmente o inimigo. Ei-lo falando ainda pela boca de Sócrates: "Digo que os gregos são amigos e aliados entre si, estranhos e alheios para com os bárbaros. . . Assim, quando os gregos combatem os bárbaros e êstes aos gregos, dire-

---

(1) Comenta Bertrand Russel o senso pervertido do sistema educacional totalitário, com estas expressões cáusticas mas sensatas: "Fichte, e os poderosos que recolheram as suas lições pensarão diante de uma criança: "Aqui está um material que eu posso manipular, que eu posso ensinar a agir como máquina na execução de meus planos. Hoje tenho contra mim a sua alegria de viver. . . mas, depois, de anos de educação que eu lhe imporei, tudo isso estará morto. A morte da alegria terá deixado o terreno propício para o fanatismo, e então terei o meu material humano tão passivo como o mármore de uma pedra, o carvão de uma mina. Nas batalhas a que eu a levarei, alguns morrerão, outros sairão com vida. Os que morrerem, morrerão contentes como heróis. Os que viverem, serão meus escravos, prisioneiros da profunda servidão intelectual a que a minha escola o terá mergulhado". (Bertrand Russel — O Poder — CXXXV —, pág. 233).

O filósofo nos retrata com perfeição a mentalidade de um povo educado para a morte. Mostra-nos como se prepara a mocidade para a guerra vil e o fratricídio inglório. Seria um acidente histórico inexplicável não houvessem nascido Frederico, Bismark, Guilherme II ou Hitler nessa lodosa planície entre o Reno e o Vístola.

(2) Platão — A República — (CXXXVI), Liv. V, págs. 208, 215, Liv. VII, pág. 300.

mos que estão em guerra, são inimigos naturais e que a esta inimizade se deve dar o nome de guerra. Quando o mesmo acontece entre os gregos, diremos que são naturalmente amigos, que se trata de uma enfermidade de que padece a Grécia, de uma sedição que a perturba e daremos por isso à inimizade o nome de discórdia”.

\* \* \*

As ligeiras considerações que externamos levam-nos à inevitável conclusão de que as guerras, muito especialmente as do século em que vivemos, têm como causas latentes as predisposições psicológicas dos Estados para os choques violentos. Os povos que foram educados no espírito da conquista de outras terras, do domínio político sobre outras nações, do expansionismo econômico sem peias morais, serão sempre agressores em expectativa, mal sofreados e mal contidos, aguardando o menor pretexto, a mais absurda justificativa para se atirarem à luta.

Acertadamente conceitua Jorge Americano: — “Os educadores têm um papel imenso a desempenhar . . . Um mesmo acontecimento pode produzir ou deixar de produzir a guerra, conforme a repercussão na consciência do povo. A idéia de guerra não se infiltra na consciência comum enquanto esta não estiver trabalhada pelos que a querem”. (1)

Podemos e devemos, portanto, divisar a guerra como um **fato psicológico**. (2) E’ certo que todos os acontecimentos sociais

---

(1) Jorge Americano — O Novo fundamento do Direito Internacional (XXIV) págs. 98, 99.

(2) Cabral de Moncada — Filosofia do Direito e do Estado (CXXXVII), Vol. I, pág. 402, também considera a guerra como um fenômeno preponderantemente psicológico, asseverando: “A última guerra, simples continuação da primeira de 14-18, nasceu precisamente do choque dessas Ideologias (Positivismo liberal-democrático, Materialismo comunista e Idealismo nazi-fascista) como expressões mentais dos quatro imperialismos que as tinham por bandeira . . . E’ impossível dizer até que ponto tais ideologias foram responsáveis diretas, ou foram simplesmente coniventes no grande crime da última guerra . . . Apreciadas filosoficamente, devem considerar-se mero produto de uma **exasperação ideológica unilateral** . . . na filosofia política de todos os povos da Europa na sua já longa experiência histórica”.

têm causas complexas, sendo sempre difícil e perigoso tentar resaltar uma causa predominante entre as demais. (1) Nas guerras deste século, parece ineludível a saliência dos motivos psicológicos.

O último presidente da velha Liga das Nações, Carlos Hambro, num livro de farta documentação teve oportunidade de assim se pronunciar sobre o caráter acentuadamente **ideológico** da conflagração mundial de 1939:

“E’ um êrro fundamental acreditar-se que o atual sistema germânico se originou de Hitler. Êle se aperfeiçoou sob o domínio de Hitler. . . Esta evolução da Alemanha nem ao menos começou com Bismark. Êste surgiu como **produto natural do sistema germânico de educação e filosofia**”. Hambro procurou alertar os estadistas do mundo escrevendo esta advertência verídica: — “Hitler escreveu no seu livro: “A questão de como reconquistar o poder alemão não é — como podemos fabricar armas? — E’ antes — como podemos criar o espírito que torna um povo capaz de empunhar as armas?” Mas Hitler não foi levado a sério. . . E os chefes das nações ainda não queriam admitir que **o espírito significa mais do que os armamentos**”. (2)

Para os homens que têm a responsabilidade da organização e manutenção da Paz mundial, são as tensões internacionais que se radicam em motivos psicológicos precisamente as mais difíceis de solver ou amenizar. O desarmamento dos espíritos é ainda mais trabalhoso que o desarmamento dos arsenais de guerra.

A educação para a paz é necessidade vital do mundo moderno. Carneiro Leão já teve oportunidade de prenunciar melhores rumos educativos para a Humanidade, escrevendo: “A educa-

---

(1) Edward Hallet Carr — Condições de Paz (CXXXVIII), pág. 119, também escreve: “Está provado que as guerras são desencadeadas por motivos psicológicos, políticos e morais. Mas êsses motivos florescem admiravelmente no terreno preparado pela desigualdade econômica, característica da sociedade do nosso tempo”.

(2) Carlos J. Hambro — A Conquista da Paz (LIX), págs. 61, 65.



ção nazista e a educação fascista, cada qual com os seus métodos, não tinham por objetivo senão formar uma juventude com fanatismo bastante para isolar-se pelos seus deuses. Por outro lado a educação democrática, cujo fim deveria ter sido a formação de uma Humanidade livre, porém mais perspicaz e mais ativa na defesa da liberdade, mostrou-se demasiadamente passiva". (1) E tem razão o sociólogo brasileiro. Educação para a paz é educação para a Democracia e a Liberdade. Já, de longa data assinalava Spencer: "Para organizar eficazmente as sociedades militares, os cidadãos devem subordinar a sua vontade individualmente. Os direitos privados são esmaecidos pelos direitos públicos e o indivíduo perde muito da sua liberdade de ação". (2)

Nestas condições é justo e oportuno que se assinale haver bem compreendido a ONU que a realização de seus propósitos e finalidades dependem mais da sua ação preventiva e educativa do que pròpriamente da sua atividade repressiva. A UNESCO (Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas), como observa Teixeira Soares (3), "assenta a fôrça irradiadora da sua política cultural" em dois postulados básicos da própria convenção que a criou em 16 de novembro de 1945:

"A difusão da cultura, a educação da humanidade para a justiça, a liberdade e a paz são indispensáveis à dignidade do homem e constituem um dever sagrado que tôdas as nações devem cumprir com um espírito de auxílio mútuo" "A paz baseada exclusivamente em acordos políticos e econômicos entre governos não seria uma paz que asseguraria um apôio unânime. duradouro e sincero dos povos e que, portanto, para ser eficaz deve ser baseado na solidariedade intelectual e moral da humanidade".

---

(1) A. Carneiro Leão — Educação para o após-guerra (CXXXIX), pág. 44.

(2) Herbert Spencer — L'individu contre l'État (CXL), pág. 139.

(3) Álvaro Teixeira Soares — Unesco — Suas finalidades universais (CXLI), pag. 3.

Um segundo e precioso instrumento da ONU que nos revela a interdependência das idéias de paz, justiça e liberdade é a "Declaração Universal dos Direitos do Homem", proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em Paris, a 10 de dezembro de 1948. Reza sonoramente o documento em seu preâmbulo:

"Considerando que a liberdade, a justiça e a paz no mundo têm por base o reconhecimento da dignidade intrínseca e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana . . .

A Assembléia Geral proclama

I — Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direito e, dotados como estão de razão e consciência, devem comportar-se fraternalmente um com os outros . . .

Certamente longa e íngreme é a estrada que deve a Humanidade percorrer para atingir o seu objetivo milenar da conquista de uma paz estável e da definitiva proscrição da guerra. Já é auspicioso, porém, ter ela iniciado a marcha e ensaiado os primeiros e temerosos passos nesse sentido.

## VIII

### A GUERRA COMO FENÔMENO HERÓICO OU PRAGMÁTICO

Num ensáio que se tornou célebre, "Os heróis e o culto dos heróis", onde reünia uma série de conferências pronunciadas em 1840, Carlyle dá-nos uma **interpretação heróica ou pragmática da História**. Para o velho Reitor da Universidade de Hidemburg, não é o meio físico, nem a raça, nem a imponderável psicologia dos povos, o fator máximo que marca e decide da evolução política dos Estados. Esse fator é o herói. Sòmente pelos passos dos "grandes homens" marcha e progride a Humanidade. São eles que ditam o seu rumo, que fabricam os acontecimentos culminantes da civilização. (1) Entre os seus adeptos, Emerson é dos mais entusiasmados pela doutrina do filósofo da História. (2)

---

(1) Thomas Carlyle — Os heróis e o culto dos heróis (CXLIII), pág. 9. Escreve o autor: "A história universal, a história que o homem completou no mundo é, na realidade, a história dos grandes homens que trabalharam na terra. Eles foram os condutores, os modeladores, os padrões e, num largo sentido, os criadores de tudo o que a massa geral dos homens procurou fazer ou atingir".

(2) Ralf Waldo Emerson também doutrina: "E' natural a crença nos grandes homens... Em tôdas as épocas a Humanidade sofre a atração de pequeno número de indivíduos, que fazem a obra do mundo". (Emerson — Os super-homens — CXLIV —, pág. 7, 25).

E Karl Larenz, professor da Universidade de Kiel, perfilha ainda na atualidade essa interpretação da História, escrevendo: "A raça e o herói são, assim, os dois polos fundamentais da existência estatal. Porém não é a raça o que constitui o Estado e forma a cultura, mas o herói, que é a condensação suprema e a manifestação mais pura da raça. A raça e o Estado não têm outro sentido que o de fazer possível o indivíduo criador, o herói". (Larenz — La filosofia contemporánea del Derecho y del Estado — CLXV —, pág. 157).

Etimològicamente **prágma** significa **ação**. Quando pretendemos fixar a guerra como **fato heróico ou pragmático**, usamos a segunda expressão dentro do seu sentido natural, isto é, de ato volitivo individual, de ação provocada por um homem ou um grupo de homens que, merecida ou injustamente, malbarataram os destinos humanos conduzindo as suas nações para o campo da luta.

De fato, muitas guerras poderiam ter sido sustadas ou não realizadas em consequência do simples gesto de um homem ou de um grupo de homens que, em determinado momento, detiveram o poder público e representaram a vontade de um Estado. Francisco Nitti já teve oportunidade de asseverar que em 1914, trinta estadistas apenas brincaram com a vida e com a sorte de mais de trezentos milhões. Eis o seu depoimento: "Os verdadeiros preparadores da guerra européia achavam-se não só nos três grandes impérios continentais, mas na Inglaterra, na França, na Itália, e **foram talvez não mais de vinte ou trinta pessoas** que determinaram campanhas de imprensa, aumentaram as desconfianças para obter armamentos, e, uma vez que a obtiveram, estreitaram acordos nefastos. . . porque a política exterior é reservada a poucos indivíduos, e a diplomacia não é senão um centro de intrigas e corrupções". (1)

Outro publicista, Emílio Ludwig, não só corrobora êsse ponto de vista como ainda indigita o nome de reis, diplomatas, políticos e generais que em todos os países prepararam e realizaram a trágica decisão de julho de 1914: "A mentira e a leviandade, a paixão e o receio de trinta diplomatas, príncipes e generais transformaram, durante quatro anos, como razão de Estado, mi-

---

(1) Francisco Nitti — A Democracia (CXLV), págs. 310, 311.

lhões de criaturas tranqüilas em assassinos, bandidos e incendiários, para, afinal, restabelecer na terra a barbárie, a degenerescência e a miséria". (1)

Também Rui não viu a primeira grande guerra como o efeito decorrente de causas históricas ou sociais profundas e irresistíveis, mas como um simples rastilho de pólvora que o arbítrio individual quiz inflamar no momento aprazado: "A democracia e a liberdade são pacíficas e conservadoras. As castas, **as ambições dinásticas**, os **regimes arbitrários** é que procuram a zizânia, a malevolência e a desarmonia entre os Estados. A guerra atual seria impossível se os povos, e não o direito divino das corôas, dominassem a política internacional". (2)

---

(1) Emílio Ludwig — Julho de 1914 (CXLVI), pág. 238. Informa ainda o historiador alemão: "Por tôda a parte as classes inferiores temiam a guerra e a hostilizavam até a véspera. Pelo contrário, os Gabinetes — ministros, generais, fornecedores de guerra, jornalistas — foram impelidos pela ambição, pelo receio, pela incapacidade e pela cupidez, e arrastaram as massas... A forma da guerra tornou ilusório o conceito de **nação guerreira**. Só há pessoas que seduzem as outras e se põem no seguro, e só há ludibriados que se fazem matar"... (pag. 8).

(2) Rui Barbosa — Op. cit. (LXVIII), pág. 118. Também a segunda guerra mundial, há quem pense, foi motivada pela vontade unilateral e incontrolada de poucos homens transformados em ditadores arbitrários. Raymond Cartier (*Les secrets de la guerre dévoilés par Nuremberg* — CXLVII —, pág. 99), nos relata a grande antecipação com que Hitler se dispôs a inflamar o mundo: "No mês de dezembro de 1938, disse Brauchitsch, Hitler deu ordem ao exército de se preparar para uma guerra que deveria ter lugar o mais tardar em 1944-45".

Ainda Marcel Ray, no prefácio à edição francesa de Hermann Rauschning conceitua muito bem: "conquistadores — sejam Alexandre, Anibal, Tamerlão, Napoleão ou Bismarck — não criaram doutrina alguma. Só Maomé possuía uma, e ainda não é bem certo que ditasse êle próprio, as suratas do Alcorão... Hitler não possui doutrinas: tem apetites e projetos, o que é bem diferente. Apetites monstruosos e uma acumulação de planos, astutos ou grosseiros..."

E no depoimento a Rauschning Hitler bradava alto e personalísimamente: "As decisões serão tomadas aqui, por mim, ou, na minha ausência, pelo nosso camarada Hess. Estareis na vanguarda do nosso grande combate. A nossa vigilância permiti-nos-á proseguir a concentração das nossas fôrças e preparar a ofensiva" (Rauschning — Hitler me disse — CXLVIII — págs. 13, 159).

Exemplo característico da **ação** individual decidindo da paz ou da guerra entre as nações é a frase de Bismark, modelada dentro do mais puro **pragmatismo** filosófico: "Eu não me preocupo com o Direito Internacional; eu ajo e os internacionalistas, depois, fazem a doutrina". (1)

Ora, se muitas guerras do nosso século ainda podem ser explicadas por causas pragmáticas, isto é, se foram determinadas pela vontade arbitrária, pela ação consciente e incontrolada de certos homens detentores do poder público dos Estados, certo não será difícil eliminar êsse fator bélico para o mundo jurídico do futuro. Duas soluções se apresentam satisfatórias nesse sentido:

A primeira decorre de um método **preventivo**. Mirkine-Guetzévitch nos evidencia como o "processo constitucional da declaração de guerra" e como o "princípio constitucional de renúncia à guerra" podem frenar as ambições belicosas de alguns Estados e de seus governantes. (2) A primazia da renúncia à guerra cabe, na época contemporânea, ao Brasil, cuja Constituição de 1891 já preconizava a medida jurídica. A ela aludiremos em capítulo ulterior.

A segunda solução invoca um método **repressivo**: é a responsabilidade penal dos governos fabricantes de guerra, como recentemente nos deu exemplo o Tribunal de Nuremberg. Ainda é controverso entre os grandes cultores do Direito Penal e do Direito Internacional o tema da **legalidade** dêsse julgamento, o primeiro que registra a história diplomática dos povos.

Entre os tratadistas que negam autoridade a êsse Tribunal para ditar sentenças ou que afirmam que tais sentenças foram anti-jurídicas por infração do princípio básico — "**nulla poena**

---

(1) Cfr. Levi Carneiro — O Direito Internacional e a Democracia (LXVI), pág. 21.

(2) Mirkine-Guetzévitch — As novas tendências do Direito Constitucional (CII).

**sine lege** — estão o criminalista espanhol Jiménez de Asúa e os juristas pátrios Mário Pessoa (1), Gilberto Freyre, Gondim Neto e outros.

Em campo oposto, entre os que defenderam a perfeita legalidade e jurisdição das sentenças de Nuremberg, estão o penalista francês Donnedieu de Vabres, os internacionalistas Pierre Frédéric (2), Georges Scelle, Ilmar Penna Marinho. Diz este último: “O processo de Nuremberg veio abrir perspectivas novas no campo do Direito Internacional e todos os atos que firmam a consciência universal da justiça, **ainda que praticados pelos Estados dentro de suas soberanias**, são passíveis de sanção internacional”. (3)

Parece-nos, portanto, que o princípio consagrado do Direito Penal — **nulla poena nullum crimen sine lege** — não ilide a justiça de Nuremberg. E’ êle um postulado relativo, não absoluto.

---

(1) Diz Mário Pessoa: “O acontecimento (Nuremberg) despertou a atenção do mundo inteiro e no Brasil surgiram vozes de protestos contra o julgamento... devendo-se salientar o discurso do sociólogo Gilberto Freyre, na Câmara dos Deputados, e o do civilista Gondim Neto, perante a Congregação da Faculdade Nacional de Direito.” (Mário Pessoa — Direito Internacional Moderno — CXLIX — pág. 303).

(2) Escreve Frédéric sobre o Tribunal de Nuremberg: “Não é um tribunal como os outros. E’ um laboratório internacional: o laboratório da justiça... O processo de Nuremberg — declarou o procurador americano — representa o esforço desesperado da espécie humana para aplicar a disciplina da lei aos homens de Estado que usaram seus poderes contra a paz do mundo... Na história da lei internacional, é uma resolução comparável à que provocou, na história das guerras, o lançamento da primeira bomba atômica”. (Pierre Frédéric — Le Procès de Nuremberg — CL — pág. 79, 85).

A culpabilidade do Estado por atos decorrentes de sua soberania foi outro problema de solução difícil que tiveram pela frente os juizes de Nuremberg. Expõe Traïnine: “No domínio da justiça penal, o problema é o da culpabilidade, sem a qual não há responsabilidade penal. E ela só pode decorrer do dolo ou da culpa. Ora, o Estado não comete uma cousa ou outra... Le Fur assegura expressamente que a negação da responsabilidade penal do Estado é o ponto de vista dominante na teoria do Direito Internacional”. (A. N. Traïnine — La responsabilité pénale des hitlériens — CLI — pág. 136).

(3) Ilmar Penna Marinho — O Novo Direito Internacional (CLXXXI). pág. 221.

Presupõe que a legislação penal dos Estados, nos tempos modernos, está perfeita e completa, não mais existindo crimes que não estejam previstos em lei. Daí a definição formal de crime, pura e simplesmente como “a infração da lei penal”. Já o criminalista Carrara acreditava ser judiciosa a observação de Franck na sua “Filosofia do Direito Penal: “E’ um êrro, diz êle, tirar a noção do delito da lei humana promulgada pelo Estado. . . Ela nasce de uma ordem de cousas superiores à vontade dos legisladores humanos, a qual êstes não podem derogar”. (1) Para Franck “delito é todo atentado à segurança e liberdade, seja da sociedade inteira, seja dos indivíduos de que ela se compõe”. (2)

A verdade é que há crimes não previstos pela lei repressiva dos Estados, e deles nos dá um exemplo a moderna figura penal-internacional do **genocídio**. (3) Êsse crime só pode ser cometido por um “Estado-bandido” (4) na pintoresca e fiel expressão de Penna Marinho. Ora, sendo o Estado o guardião e executor da lei penal, evidentemente o monstruoso **genocídio** só poderá ter como sanção eficaz a vigilância e a justiça **super-estatal** que se

---

(1) F. Carrara — Cours de Droit Criminel (CLII), pág. 27.

(2) Também Pasquale Fiore ensina: “Há tratadistas que consideram o delito como uma violação dos princípios da justiça absoluta e uma ofensa aos direitos da humanidade ou que são integrados na idéia de um Direito Penal Internacional. . . Assim, quando se trata de verdadeiros delitos, isto é, de violação de direitos atribuídos ao homem por lei natural, pode-se dizer que não existe lei para a qual não se possa pretender uma sanção”. (Fiore — Droit Pénal International — CLIII — Vol. I, págs. 42, 43).

(3) O art. 2 da **Convenção sôbre o Genocídio** define: “Entende-se por genocídio qualquer dos atos mencionados a seguir, perpetrados com intenção de destruir total ou parcialmente, a um grupo nacional, étnico, racial ou religioso. . .” “Com o nome de **genocídio**, explica ainda uma publicação da ONU, batizou-se um crime quase tão velho como a Humanidade. Em forma literal significa a destruição de grupos de seres humanos”. (Convenção sobre Genocídio — CLIV —, págs. 1, 10).

(4) Também assim se exprime Trainine: “O sistema de **banditismo de Estado** organizado e praticado pelo III Reich traduz-se concretamente pelos atentados sistemáticos e maciços contra as bases da própria sociedade humana”. (Op. cit. — CLI —, pág. 77).



inaugurou em Nuremberg. Não foi em vão que o promotor americano Robert Jackson, abriu o libelo contra os ex-dirigentes do nazismo com estas palavras que passaram à História: "A parte demandante à barra deste Tribunal, senhores, é, em verdade, a Civilização".

As guerras-pragmáticas, guerras impulsionadas por vocações belicosas de estadistas ou militares, só podem ser evitadas pela responsabilidade direta e pessoal dos seus autores perante uma justiça internacional. E a ONU assim compreendeu o assunto, aceitando e ratificando as decisões de Nuremberg, consoante nos dá notícia Scelle: "O precedente de Nuremberg recebeu da parte da Assembléia da ONU uma confirmação de princípios, em 11 de dezembro de 1946... assim redigida — **"A Assembléia Geral... confirma os princípios internacionais reconhecidos pelo Estatuto da Côte de Nuremberg e pelo aresto dessa Côte"**. — Assim, a Assembléia preconizou um novo progresso do Direito das Gentes no sentido de sua codificação e mesmo de sua institucionalização". (1) (2)

---

(1) Georges Scelle — Droit International Public (LXXXVIII), pág. 998.

(2) Da Côte de Nuremberg originou-se a seguinte classificação dos crimes internacionais:

" I) Crimes contra a paz, derivados da preparação e deflagração de uma guerra agressiva...

II) Crimes de guerra, tais como maus-tratos ou deportações, para trabalho escravo, das populações civis...

III) Crimes contra a humanidade, tais como assassinatos perpetrados entre as populações civis, sob pretextos políticos, sociais ou religiosos..." (Genocídio).

Cfr. Frederik Berg — Os Julgamentos de Nuremberg (CLV) Vol. I, pág.s 15, 16.

## A GUERRA COMO FATO ECONÔMICO E VENAL

A posição filosófica do "materialismo histórico" de Carlos Marx e seus adeptos, conduz a uma unilateral e simples **interpretação econômica da História** e, por conseqüência, da guerra. Por serem os fenômenos econômicos um dos mais generalizados no meio social, desde que todos os indivíduos são produtores ou consumidores de riquezas, é comum ser a guerra considerada como efeito dos referidos fenômenos. Mesmo os tratadistas que não participam da filosofia materialista na integridade do seu sistema, procuram interpretar os mais preponderantes fatores dos atritos bélicos entre os Estados por êsse ângulo de fácil observação.

O jurista alemão Stammler já tentou mesmo, como hipótese de trabalho, uma ampla e completa investigação filosófica-social do Direito, para verificar a interferência dos fatos econômicos sôbre os fatos políticos e jurídicos. Em sua "Economia e Direito" tem oportunidade de ensinar o professor de Berlim: "Esta escola hierárquica (interdependência e conexão dos fenômenos sociais, com preponderância dos econômicos) é a que parece afirmar a fórmula do materialismo histórico, segundo os quais as transformações de caráter **econômico** provocam outras de caráter **político**". (1)

---

(1) Rudolf Stammler — *Economia y Derecho*, segundo a concepção materialista da História (CLVI), pág. 302.

O historiador Piccarolo, depois de estudar as guerras através do longo curso da civilização humana, vê as causas econômicas dominarem as demais causas conexas que lhes deram origem, concluindo: "As causas da guerra são essencial e exclusivamente humanas, isto é, dependentes da vontade do homem, e, em definitivo, podem reduzir-se a **uma única causa econômica**: o desejo de se apropriar do que pertence ao inimigo". (1) Também o jurista cubano José Cortina assegura: "A guerra não é um fim, mas um meio violento e repressivo de realizar objetivos de suposta superação nacional, política e **econômica** . . . O objetivo final de quase tôdas as guerras é **econômico**". (2)

A guerra pode ter sido realmente um típico fato econômico na Antiguidade, quando a falta de alimento e a pressão demográfica faziam com que povos inteiros desbordassem sôbre regiões mais férteis, conquistando-as para pouso permanente ou pilhando-as transitôriamente. Êsodos dessa natureza realizaram os Hicsos para o Egito (século XVIII antes de Cristo) e mais tarde os Cimérios para a Frízia. Os Scitas também incursionaram na Síria e Palestina.

Ravá lembra uma síntese de Boucher de Perth, sôbre os remotos motivos das disputas bélicas, afirmando: "Os homens batem-se pela terra, pelas mulheres e pelas posições". Já Novicow, procurando abranger mais extensamente a marcha da história, resume as novas e velhas causas dos conflitos entre grupos humanos: "Faz-se a guerra por um dos seguintes motivos: comer o próprio semelhante, roubar-lhe as mulheres, espoliar-lo, impor-lhe uma religião, certa idéia ou um tipo de civilização".

Muitos dêsses motivos não mais subsistem senão em regiões de níveis culturais os mais ínfimos, tais como a antropofagia, a escravidão e o rapto de esposas. A espoliação tomou a forma dos

---

(1) A. Piccarolo — A guerra e a paz na História (CLVII), pág. 217.

(2) José Manuel Cortina — La futura organización de la comunidad internacional (CLIX), pág. 325.

imperialismos econômicos ou coloniais. As guerras religiosas não mais se justificam. Assistimos hoje apenas as lutas de filosofias políticas. As causas das guerras, pouco a pouco, vão se extinguindo ou se transformando com o progresso social. Elas não são, portanto, irremovíveis. Por isso pode concluir Ravá: "É opinião difundida, direi mesmo dominante, que as causas das guerras tendem a diminuir. . . Com a cultura aumenta também a recíproca compreensão, e esta tende a fazer compor pacificamente as contendas". (1)

E Piccarolo de igual modo insiste nesse sentido: "A guerra e a paz são obras do homem. E o homem pode dispôr delas a seu prazer. As causas das guerras são humanas. E o homem pode elimina-las; **primeira entre tôdas, a causa econômica**. Deus disse ao homem: Viverás do suor de teu rosto. Não disse: Viverás de guerra e de pilhagem". (2)

Tem razão o historiador. O homem do nosso século tem capacidade para eliminar todos os motivos de guerra, especialmente os econômicos. Hoje, na distância do tempo, julgamos frívolas as disputas lendárias pelo rapto de Helena ou das sabinas, a mútua inveja entre romanos e cartagineses, a excursão de Alexandre sôbre as terras sem fim da Asia e tôdas as guerrilhas feudais sem objetivo e sem fundamento algum. Para o futuro, as nações do presente serão também julgadas com bom humor pelos historiadores e economistas que não compreenderão o **sentido econômico** das nossas guerras de destruição total. Os vencedores ficam com o encargo de restabelecer as finanças dos vencidos, como na Primeira Guerra Mundial. (3) O **Plano Marshall** nos dias

---

(1) Adolfo Ravá — Il problema della guerra e della pace (CLVIII), págs. 56, 89.

(2) A. Piccarolo — Op. cit. (CLVII), pág. 227.

(3) O Tratado de Versalhes instituiu a **Comissão de Reparações de Guerra**, que avaliou a dívida alemã em 20 bilhões de marcos ou 25 bilhões de francos. A Alemanha não podia satisfazer tal compromisso e o Ruhr foi ocupado por belgas e franceses. O **Plano Dawes** e depois o **Plano Young** visaram reduzir o montante das reparações e facilitar

em que vivemos tem a mesma finalidade. (1) Em lugar de crédito, débito. Em vez de reparações de guerra, compensações de paz. Contudo nada mais necessária e lógica do que essa atitude. Vivemos em "um mundo só" que é preciso reconstruir em partes para que não desabe de todo. Não existem, pois, **guerras-econômicas** na atualidade. Não existe mesmo uma "Economia de Guerra", lastrada em tributações de povos vencidos, como em parte realizou Roma. Economia e Guerra são hoje concepções antagônicas de vida, nos métodos propostos e nos objetivos colimados. As guerras custam caro. São consumidoras perdulárias e improdutivas, tanto de energias humanas como de riquezas materiais

Há, portanto, razão de se dizer com o economista inglês Robbins: "A guerra total é vitória ou morte. . . **não é possível conceber-se que uma escolha entre a guerra e a paz encontre sua forma de expressão no mercado. . .** Quem deseja os fins, deseja os meios. Supondo-se que uma nação decida-se por uma guerra total. . . semelhante decisão deixa a nação em suspenso sua ca-

---

o pagamento parcelado. Ainda assim o governo alemão não estava em condições de cumprir o pactuado e solicitou empréstimos aos aliados para a reconstrução de sua economia interna. Segundo cálculo de Emilio Ludwig, ao início da Segunda Guerra, a Alemanha havia recebido maior soma, a título de empréstimos, do que havia realmente pago com as antigas reparações.

- (1) Em obra recente e bem documentada Henry Peyret nos mostra a finalidade e extensão do Plano Marshall. Diz o autor: "O Plano Marshall é um momento na evolução mundial. Constitui uma fórmula audaciosa, única mesmo no tempo. . . Inspira-se na lógica de uma política internacional nascida da guerra de 1939, que revolucionou os dados diplomáticos, militares e econômicos do mundo. . . Ele consagra a necessidade da colaboração de todas as nações na obra da paz, tal como havia preconizado a Carta do Atlântico. . . A alternativa do mundo, como disse Benveniste, é unir-se ou perecer. . . O Plano Marshall é um plano de paz." (Peyret — *Le Plan Marshall peut-il sauver l'Europe?* CLXIII —, págs. 10, 13, 219).

Diante de tais acontecimentos contemporâneos, não pode haver finalidade econômica nas guerras do futuro. Tinha razão de profetizar, em 1934, Alcalá-Zamora: "A guerra é um jogo audacioso e temerário dos grandes ganhos e das grandes ilusões. Ninguém acredite com segurança em perdas diminutas. . . A guerra do futuro imporá despesas incalculáveis, jamais vistas nem imaginadas". (Niceto Alcalá-Zamora — *Le pouvoir juridique* — CLXIV —, pág. 135.

pacidade de decidir em uma multidão de assuntos, capacidade que ela não renunciaria voluntariamente de modo algum em circunstâncias normais." (1)

Também Hans Kelsen adota o ponto de vista do professor de Londres: "É uma teoria marxista peculiar que o estalido da guerra deve-se exclusivamente, ou pelo menos predominantemente, a **causas econômicas**, sobretudo ao sistema capitalista. Em seu excelente estudo sobre as causas econômicas da guerra demonstrou Robbins que esta teoria **não resiste à prova dos fatos**. . . Os conflitos de interesses podem, na verdade, conduzir à guerra, mas não são a causa principal". (2)

Enfim, teríamos a acrescentar que os princípios morais e jurídicos são idênticos para as nações como para os indivíduos, para os governantes como para os governados. Se possível fôsse reconhecer ainda hoje a legitimidade das guerras-econômicas, guerra de rapina e de conquista, a Humanidade teria retrocedido ao tempo dos assírios. Conta Cícero um episódio histórico ilustrativo do absurdo que encerra uma concepção de coexistirem duas morais estanques, dois padrões de valores éticos, um para uso do Estado, outro dos seus súditos: "Como Alexandre perguntasse a um pirata com que direito infestava o mar com o seu barco: — Com o mesmo — respondeu-lhe — com que tu infestas e devastas o mundo". (3)

\* \* \*

Além de **fato econômico**, a guerra pode também ser concebida como um **fato venal**. A venalidade tem um sentido pejorativo e, neste caso, a guerra seria a distorção de um interesse material — senão justo, pelo menos razoavelmente justificável —

---

(1) Lionel Robbins — El problema económico em la guerra y en la paz (CLX), págs. 58, 78.

(2) Hans Kelsen — La Paz por medio del Derecho (XCV), pág. 46.

(3) Marco Túlio Cícero — Da República (CLXI), pág. 104.

para a corrupção e o suborno inconfessáveis. Existiram sempre, em tôdas as épocas, os grandes capitães afortunados e venais, de Júlio César a Bonaparte, dêste aos modernos traficantes da morte, como Krupp, Zaharoff e outros.

Plutarco nos revêla a César sempre disposto a manejar a espada para ensacar talentos e saldar as suas vultosas dívidas. O pupilo de Crasso, após a campanha da Gália, apresenta-se coberto de glória e de ouro, beirando a sua fortuna pelo montante de 3.000 talentos. Bonaparte em 1807, no apogeu da sua carreira, detinha só na Itália e na Polônia bens avaliados em mais de 20 milhões de francos e seus generais, como Berthier, Masséna e o bravo Ney, dispunham de rendas na proximidade de 1 milhão anuais. Murat e Bernadotte recebem tronos para prêmios de suas pejejas. Fortuna e nobreza, dois proveitos num galope só. Tinha muita perspicácia o sábio Platão em assegurar que o officio da guerra era mais lucrativo do que o suor do artesão.

Lewinsohn em livro fartamente documentado assegura: "Na história militar universal, desde os seus primórdios até o século XIX, é cousa constante que o dirigente do combate, ao menos o chefe vitorioso, tire proveito pessoal da guerra". (1) Mas a guerra-venal atinge o seu máximo de expressão com as célebres "Companhias de Ventura", formadas para o fim específico de transformar batalhas heróicas em comércio rendoso. **Condottieri e gonfaloneiros**, espécie de capitães-paisanos, alguns aventureiros sem título e outros de sangue azul, organizaram os seus batalhões mercenários no século XIV para pilhar cidades por conta própria ou por empreitada de reis e imperadores da época. Rogério de Flor, Attendolo Sforza, Braccio de Montone, transitaram com os seus nomes para a história graças a essas empresas bélicas, de encomendas pagas e de preço certo.

Informa Piccarolo: "No comando desses bandos estavam homens como Roberto Knolles, filho de um fidalgo inglês, ar-

---

(1) Richard Lewinshon — Os aproveitadores da guerra através dos séculos (CLXII), pág. 8.

mado cavaleiro depois do saque de Auxerre, e que fazia a guerra por sua conta e nela se enriquecia; Eustáquio de Auberchicourt, cavaleiro de Hainant, que fazia a guerra e saqueava as cidades em nome da dona de seu coração; o inguês Jamer Pipe, o alemão Frank Hennequin e outros que consideravam a França como um país de conquista”.

Esse aspecto curioso do belicismo antigo, que marcou um período da nossa civilização, verdadeira “paródia da guerra” com seus combates entretidos sob os signos de Marte e de Mercúrio em permanente conjunção, revela-nos que é possível suprimir muitas causas germinantes dos conflitos armados. O exército de aluguel, a peleja mercadejada, a guerra venal enfim, não seria mais crível ou concebível nos dias contemporâneos. Entretanto elas dominaram um século. (2) Afora o seu cunho altamente ridículo, tinha a velha guerra particular, de paga certa e ajustada, as suas vantagens evidentes sôbre as nossas guerras nacionais e totais: poucos combatentes pereciam nas trincheiras. As refregas custavam pouco sangue. E isso se explica porque, nesse tempo vencido, a profissão de guerreiro era um meio natural de vida, não de morte. Quando um grande comandante-aventureiro se punha a serviço de um príncipe, costume era outro bravo rival oferecer sua espada e sua gente para a defesa da cidade anta-

---

(2) Também J. de La Chauvelys informa com riqueza de dados históricos: “Depois da batalha de Poitiers, bandos dos mais terríveis apareceram em tôda a França. Chamavam-se Grandes Companhias. Era um exército metade nobre, metade plebeu; moços de família, bastardos, aventureiros de tôda a sorte... Uma parte dessas companhias entrou para o serviço do Rei de Navarra, Carlos de Mauvais, outros agiam por sua conta... Mas as companhias preferiam o serviço da Inglaterra por ser mais lucrativo... Bertucat d’Albret depois da sua submissão ao Rei de França declarou que êle e sua gente tinham mais dinheiro quando faziam a guerra para os ingleses... Dá-se na Alemanha, durante a Guerra dos Trinta Anos o que aconteceu na França durante a Guerra dos Cem Anos, isto é, bandos de brigands vivem da pilhagem sob o pretexto de fazer a guerra”. Entre êsses aventureiros contam-se Ernesto, conde de Mansfeld e Cristiano, irmão de Frederico-Ulric, duque de Brunswick. O mais renomado é o Conde de Wallenstein. (J. de La Chauvelys — De l’origine des armées permanentes en Europe — CLXIII — págs. 15, 39).



gônica. Não raro permutavam também as suas posições e bandeiras, defendendo os que haviam combatido e combatendo os que já haviam defendido.

Típico e elucidativo, neste ponto, é o episódio relatado pelo historiador Piccarolo: "Giurdacini fala numa batalha entre duas dessas companhias, que se protaiu desde o despontar até o pôr do sol e em que no fim resultou haver um único morto, mas não pelas armas, e sim por ter caído inadvertidamente num pântano, onde morreu afogado". (1)

Assim, se os fins colimados pelas "companhias de ventura" não eram dos mais nobres, os meios empregados eram pelo menos piedosos.

---

(1) A. Piccarolo — Op. cit. (CLVII), pág. 173.

## A GUERRA COMO FATO LÚDICO OU ESTÉTICO

Deve-se ao filósofo e historiador Huizinga uma **interpretação lúdica da História**. Ao lado do **homo sapiens**, do **oeconomicus**, do **lupus**, do **bellicus**, etc. o tratadista alemão coloca agora, em plano saliente o **homo ludens**, isto é, o homem que joga, o competidor permanente de lutas físicas ou de lides intelectivas. Para Huizinga a guerra é um jogo, como qualquer outro. É competição, é torneio, nada mais do que isso.

O que os romanos chamavam **ludi votivi**, correspondia aos **agones** gregos, termo que serviu a Jacob Burkhard para criar o neologismo **agonal**, considerando-o como distintivo da cultura helênica e emitindo um postulado étno-sociológico: "quem tem a guerra não necessita de torneio". Para Huizinga, a tradição grega distingue as competições que dizem respeito ao estado, à guerra e ao direito, ou sejam riqueza, força e sabedoria. "A contenda judicial vale entre os gregos como **agón**, isto é, luta submetida a regras fixas que se celebra com forma sagrada". (1) E acrescenta o autor: "Não é possível separar exatamente o elemento **agonal** da guerra... pois que êsse elemento começa a atuar no momento em que os adversários se consideram como

---

(1) J. Huizinga — *Homo Ludens* (CLXVI), págs. 123, 143, 150, 315.

inimigos que lutam por uma causa a que pretendem ter direito... A guerra, como tudo que a provoca e a acompanha, permanece sempre encerrada no mágico e demoníaco círculo do jôgo. . . E o jôgo em si acha-se fora da esfera das normas éticas. . . Nestas representações da guerra como um jôgo de honra se foram elaborando, junto com os conceitos de cavalaria, os do Direito Internacional e de ambos nutriu-se o conceito da pura forma de humanidade”.

Para documentar a sua interpretação lúdica da guerra, Hui-zinga conta curioso fato histórico: “Um príncipe japonês, Kenshin, estando em guerra com outro príncipe que residia nas montanhas, Shingen, foi informado de que um terceiro nobre, não estando em guerra aberta com este último, lhe havia impedido a importação de sal. Imediatamente ordenou Kenshin aos seus súditos que enviassem abundante sal ao inimigo, escrevendo-lhe: — Eu não luto com o sal, mas com a espada”.

O aspecto lúdico da guerra é visível em muitos acontecimentos históricos, especialmente nos duelos (*duobellum*), combates singulares que punham termo às batalhas. David e Golias decidiram pessoalmente a luta entre hebreus e filisteus. Os Horácios e os Curiácios, em peleja lúdica disputaram a vitória pendente entre Roma e Alba. Mansur Guérios (1) relata o desafio de Carlos de Anjou e Pedro de Aragão, a que deveria presidir o rei da Inglaterra e, enfim, já nos tempos modernos, em 1804, Gustavo IV da Suécia convida a Napoleão para um duelo que decidisse o resultado da guerra. Mas o Imperador não o aceitou, recordando possivelmente a atitude egoísta e pouco heróica de um príncipe bulgaro que, segundo informa Kant, contestou um desafio semelhante com esta frase significativa: “Um ferreiro que possui tenazes não agarra o ferro ardente com as próprias mãos”. (2)

---

(1) José Farani Mansur Guérios — A guerra (CXXI).

(2) Emmanuel Kant — A paz perpétua (CLXVII), pág. 47.

Certamente a **guerra lúdica**, destinada a resaltar o heroísmo individual, já desapareceu da história. A guerra total, feita a distância, de trincheira para trincheira, com massas de exércitos, não mais permite a sua sobrevivência, salvo ainda na esfera da aviação, que é farta em duelos aéreos. Ela tinha, entretanto, um sentido humanitário que nos revela a expressão do merovíngio Teodorico: "É melhor que cáia um homem do que todo um exército". E possuía igualmente um cunho de valor ético, de mérito pessoal, que Plutarco põe em evidência, contando como Archidamos, filho de Agesilau, interpretou a função das máquinas de combate e cerco, aperfeiçoadas em Siracusa: "Adeus virtude guerreira!", exclamou o jovem príncipe.

O ludo teve, por consequência, grande importância na humanização e na regulamentação das guerras, uma vez que não há jogo sem regras prefixadas. Serviu também para sedimentar períodos de paz entre os gregos, como bem observa Wilson: "O período de jogo era um período de paz, de tréguas. Toda a guerra cessava quando os gregos davam esta prova de seu espírito nacional comum, de sua unidade de raça, nestas festividades religiosas". (1)

Hoje, como prenota o próprio Huizinga, já não existem guerras lúdicas: "A guerra moderna parece ter perdido todo o contacto com o jogo. Estados civilizados retiram-se da comunidade do Direito das Gentes e confessam, sem nenhum constrangimento, que **pacta non sunt servanda**".

\* \* \*

A **guerra-lúdica** teve ainda um mérito: promoveu a luta armada entre exércitos à categoria de um **fato estético**. A Idade Média, a época áurea da cavalaria, conheceu de fato a **guerra-artística**, que poderíamos também denominar **pragmática** no sentido não só de etiqueta como também de ação volitiva indi-

---

(1) Woodrow Wilson — L'État (XXXII) Vol. I, pág. 64.

vidual. Não vamos ao extremo, como Vaccaro, de afirmar que “na Idade Média a guerra era a poesia da existência”. (1) Mas, se a **terribilis dea** atingiu algum tempo certo grau de beleza e graça, isso foi no período do custoso e complicado aparato dos pagens e cavaleiros medievos.

Não nos demoraremos na análise da guerra-artística porque, como a guerra -lúdica, ela não tem probabilidade de repetição na história. As suas causas estão superadas. Consignamos apenas o curioso comentário de Piccarolo sôbre êsse tema: “O Imperador tinha um exército; cada rei tinha um exército; cada feudatário tinha um exército; cada comuna tinha um exército. Era um estado de guerra generalizado: **bellum omnium adversus omnes**”. O uso das armas assim tornava-se uma profissão que, a pesar das suas dificuldades e dos seus perigos, oferecia suas vantagens e atrativos. . . **A guerra para o feudalismo era uma razão de ser, natural à sua própria essência**”. (2)

A guerra não era sômente uma preocupação geral e constante do cavaleirismo medieval. Era um ritual de etiqueta e bom gôsto. O gesto amável e a cortezia nobre e solene constituíam a finalidade das batalhas, com resultados desastrosos para a própria estratégia militar. Conta a propósito Huizinga como era fácil perder um combate por excesso de zêlo estético e hierárquico: “Na famosa batalha de Nikopolis — diz o historiador — que se feriu no ano de 1396, um escolhido exército de cavaleiros acudiu ao apêlo das Cruzadas, com grande ostentação. O exército foi aniquilado pelos turcos, pois a ocasião da vitória foi perdida em virtude das vãs disputas de preferência entre os nobres combatentes”. (3)

Escudeiros, pagens, damas e cavaleiros medievais não poderiam subsistir sem o calor estético das guerras. E, assim, cabe

---

(1) M. A. Vaccaro — Les bases sociologiques du Droit e de l'État(LCVI), pág. 133.

(2) A. Piccarolo — A guerra e a paz na História (CLVII), pág. 1620.

(3) J. Huizinga — Op. cit. (CLXVI), pág. 156.

aquí a observação precisa de Ortega y Gasset: "Como na Grécia, o desaparecimento da Idade Média coincide com a substituição da **promáquia**, ou batalha em forma de combates singulares, pelo côrpo tático das falanges". (1)

Se a guerra era realmente "a poesia da Idade Média" no dizer de Vaccaro ou um ludo de coragem e elegância, no pensar de Huizinga, ninguém melhor a sentiu e realizou do que a heróica gente lusitana, conforme o canto épico recorda:

"E assim não tendo a quem vencer na terra,  
Vai cometer as ondas do Oceano."

---

(1) José Ortega y Gasset — El tema de nuestro tiempo — Obras (CLXVIII), Vol. II, pág. 899.

**"BELLUM JUSTUM"**

Pedro Calmon, num livro de ricos ensinamentos doutrinários, traça a perfeita síntese das relações inter-estatais, conforme os povos a conceberam, diversamente, através da cadência dos séculos e dos lugares: "Os romanos — diz o Reitor da Universidade do Brasil — inventaram a **guerra lícita**, a dos **feciais**; a Idade Média a **guerra justa** dos teólogos; a América, a **justa paz**, das nações". E acrescenta após: "Há através de tódã a guerra uma filosofia, que Grotius definiu, **um debate...**" (1)

Na verdade, se o mundo jurídico contemporâneo pretende realizar o lema já consagrado de atingir **a Paz pelo Direito**, há de procurar, na evolução do conceito de guerra, a filosofia capaz de informa-la na atualidade. A guerra deve e pode ser analisada também como puro **fato político ou jurídico**, neste caso apresentando-se mais ou menos despida de suas causas intrínsecas e sociológicas, mas revelando-se pelas suas manifestações exteriores ou formais.

As guerras mais remotas que a Humanidade conheceu possivelmente não se confinaram em formalismos e rituais embaraçosos: **razzias** ou incursões punitivas estavam dentro do postula-

---

(1) Pedro Calmon — Brasil e América — História d'uma Política (CLXIX), pág. 22, 208.

do clássico que Platão já sentia e Tito Lívio ainda expressava: "entre gregos e estrangeiros há guerra eterna". Contudo se o **aspecto jurídico** dos velhos conflitos não se achava ainda revelado com nitidez, o **aspecto político** já sobressaía com relêvo, pelos objetivos colimados e pelas alianças bélicas entretidas. Ransés II, do Egito, firma com Katuzil II, rei dos hititas, um pacto diplomático que Maspero, Potemkim ou Moret, consideram o mais antigo tratado internacional da História. Nesse documento, (ano de 1279, antes de Cristo), cuja forma ainda se pode equiparar à das modernas convenções bilaterais entre os Estados, o conteúdo nos mostra curioso exemplo da instituição de um **modus-vivendi** pacífico entre dois poderosos reinos antigos e de uma **aliança defensiva** entre os seus governos. Nas cláusulas V, VI e XV do tratado, cujo texto integral edita Moret (1) pode ser lido:

"O grande chefe Kati não penetrará no país do Egito, jamais, para aí pilhar qualquer cousa. O grande regente do Egito não penetrará no país de Kati para aí pilhar qualquer cousa, jamais. . . Será mantida a paz feita entre nós depois dêsse dia e agiremos conforme essa situação regular".

"Se qualquer inimigo vier neste país de Ransés, o grande regente do Egito, que êle mande dizer ao grande chefe de Kati: — Vem comigo para me ajudar contra êle. — E o grande chefe de Kati virá socorrer-lo. E o grande chefe de Kati matará seu inimigo. Mas se não for desejo do grande chefe Kati de vir pessoalmente, êle enviará seus soldados e carros, e matará seu inimigo."

---

(1) Alexandre Moret e Georges Davy — Des clans aux empires (CLXXIII), III), págs. 375/378.

V. Potemkim — Historia de la Diplomacia (CLXXI), pág. 19. Também Maspero opina que o tratado de Ransés II e Katusil "pode ser considerado até hoje como o mais antigo monumento da ciência diplomática". (G. Maspero — Historia antigua de los pueblos de Oriente — CLXXII —, pág. 257).



“Por tôdas estas palavras do pacto feito pelo grande chefe de Kati com Ransés, o grande regente do Egito, escrito sôbre lâmina de prata, por tôdas estas palavras, mil divindades masculinas e femininas do país de Kati, com mil divindades masculinas e femininas do país do Egito, estarão como testemunhas...”

Do velho alfarrábio e de seu curioso texto podemos extrair com segurança algumas conclusões: I) As guerras não eram objetivos políticos do Estado, mas simples empresas de pilhagem, por inimizades pessoais ou grupais. II) Já se delineavam as “ligas” ou alianças defensivas entre os seus chefes. III) A paz permanente entre as nações era estatuída ou pactuada de maneira formal e solene. IV) As divindades, mesmo aos milhares, interviam nos negócios humanos, como testemunhas e avalistas dos tratados.

Assim, pois, não é de admirar que a filosofia da **guerra-lícita** que os romanos praticaram, coloque-se sob a égide de todos os presupostos religiosos de seu tempo, com a instituição do **colégio dos feciais**, que nos descreve Coulanges. (1) Também as “li-

---

(1) Conta Fustel de Coulanges (A Cidade Antiga — LVI —, págs. 246, 309/320) as solenidades bélicas de Roma: “Na guerra a religião foi pelo menos tão poderosa como na paz. Nas cidades italianas havia colégios de sacerdotes chamados feciais que, como os arautos gregos, presidiam a tôdas as cerimônias sagradas que davam lugar as relações internacionais...”, E com respeito à Grécia: “Podia haver aliança entre duas cidades, com objetivo de repelir um perigo... A religião fazia de cada urbe um corpo... O isolamento era a lei da cidade... Como cada cidade tinha seus deuses, parecia natural que êstes figurassem nos combates e nos tratados... A vitória podia fazer, de todos os habitantes da urbe tomada outros tantos escravos, mas não podia fazer deles concidadãos do vencedor... Não podia haver regra alguma superior a restringir o direito de matar. Para o estrangeiro não existe direito. A seu respeito não se distinguem o justo do injusto... Uma guerra podia fazer desaparecer de um só golpe, o nome e a raça de todo um povo e transformar em deserto o país mais fértil. Foi em virtude deste direito de guerra que Roma alongou com a solidão à sua volta”.

**gas de paz**", as **anfictionias**, inventadas com maior amplitude pelos gregos, primam pela sua relação íntima com as crenças e os cultos helênicos.

Nessa época, enquanto sob o prisma sociológico as guerras se apresentam como **atos místicos**, envolvendo ora alianças ora combates de deuses, sob o aspecto jurídico a guerra começa a ser conceituada como **lícita**.

Mas o sentido romano da **guerra-lícita**, isto é, da **guerra-legal**, em nada participa do sentido de honestidade ou de justiça. Lícita era a guerra formalmente declarada e assistida pelos sacerdotes **feciais**, com sua pragmática inflexível, com seu ritual religioso. O objetivo da guerra, o seu conteúdo moral, a sua razão de ser, isso nenhuma importância tinha. Lícita devia ser a forma da guerra, não a sua causa. O que cumpria respeitar eram os dogmas do **jus feciale**.

E' um progresso pois, para a mentalidade humana, atingirmos a filosofia da **guerra-justa** que juristas e teólogos medievais criaram e nos legaram, como Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino. A filosofia de **bellum justum** bate às portas da Universidade de Salamanca onde, no primeiro quartel do século XVI, assumia uma de suas cátedras de teologia o dominicano espanhol, Frei Francisco de Vitória. Com as suas "Relações Teológicas", Vitória tornou-se o grande precursor, talvez o fundador do Direito Internacional teórico, que deveria receber cem anos após, com Hugo Grotius, o nome de batismo e as diretrizes até hoje consagradas. O dominicano de Salamanca conceituou para o futuro: "Justa causa requer a guerra justa, isto é, que os atacados tenham por alguma culpa merecido o ataque". (1)

Anteriormente já Santo Agostinho havia predito com firmeza: "A guerras justas são as que revidam as injúrias". E mais remotamente Cícero havia também advertido o senso jurídico

---

(1) Francisco de Vitória — Derecho Natural y de Gentes (CLXX), pág. 183.

dos romanos: "As guerras encetadas sem motivo são injustas, porque exceto os propósitos de vingança ou de repelir o inimigo, não se pode fazer a justa guerra. . . A justiça não é filha da natureza, nem da vontade, mas sim da fraqueza. . . Acrescente-se que não pode haver benefício, por grande que seja, nem prêmio que proceda da injustiça, que valha a pena de reccar sempre, de esperar sempre o castigo que ameaça o injusto". (1)

Numa hábil e profunda investigação literária e jurídica, Pedro Calmon busca surpreender, através de Camões, o pensamento medieval de **bellum justum**, concluindo enfim: "**Justa** era a guerra defensiva, que o poeta encareceu nos melhores versos da língua — dando-lhe mais do que a cólera patriótica, um sagrado regozijo de fôrça vindicativa, de flagelo necessário, que lhe aprimora o espírito belicoso. . . A êsse conceito, de **guerra justa**, correspondeu o de **vera paz**, seu corolário". (2)

---

(1) Marco Túlio Cícero — Da República (CLXI), Liv. III.

(2) Pedro Calmon — O Estado e o Direito n'os Lusíadas (CLXXIV), págs. 144, 145. Comenta ainda o eminente professor: "Santo Agostinho, depois São Tomaz, estabeleceram os motivos da guerra justa, para o primeiro: castigo, repressão reivindicações; para o segundo, legitimidade, punição, retidão. O P. Francisco Suárez exigia mais, justo título no sentido de proporcionalidade, entre o agravo e a guerra feita para vinga-lo. Pedia a arbitragem, se possível ou pelo menos, o conselho de **prudentes et docti viri**, nomeados pelo príncipe".

**"JUS BELLI"**

A herança conceitual da "guerra justa" dos teólogos medievos — com apóio de um pensador da Antiguidade e com a ratificação dos juristas que pontificaram nas letras ao clarear da Nova Idade — não foi entretanto colhida em sua pureza pelos pensadores contemporâneos. Maquiavel — sempre Maquiavel — havia de turvar-lhe o sentido claro e a intenção benéfica. O astuto conselheiro de Lourenço de Medici impôs nova interpretação de **bellum justum**. Disse o florentino: "**Justum enim est bellum quibus necessarium, et pia arma ubi nulla nisi armis spes est.**" "Justa na verdade é a guerra quando necessária, e piedosa as armas quando só nas armas reside a esperança". (1) A frase não só é elegante como útil. Os estadistas e guerreiros pósteros preferiram a lição de Maquiavel à de Vitória. E a concepção da guerra como **fato político** beneficiou-se de muitas máximas do maquiavelismo. (2)

---

(1) Niccoló Machiavelli — O Príncipe (CLXXV), Cap. XXVI, pág. 135.

(2) Asseverava Maquiavel: "O desejo de conquistar é cousa verdadeiramente natural e ordinária, e os homens que podem faze-lo serão sempre louvados e não censurados... Um príncipe prudente não pode e nem deve guardar a palavra dada quando isso se lhe torne prejudicial e quando as causas determinantes cessem de existir... Na ação de todos os homens, principalmente dos príncipes, onde não há tribunal para recorrer, o que importa é o êxito bom ou mau" (Op. cit., págs. 25, 95, 97).

Para Luiz XIV, informa Maspétiol, "a qualidade de conquistador é o mais elevado dos títulos". Por isso, sem constrangimento, escreve em 1668 a Colbert: "Se os ingleses quizessem apenas ser os grandes comerciantes da Europa e me deixassem como partilha o que eu pudesse conquistar numa **justa guerra**, nada impediria o nosso mútuo entendimento". (1)

No mesmo século em que Maquiavel ensinou a confusão do interesse do Príncipe com a "razão de Estado", outro escritor das vizinhanças alpinas, o francês Jean Bodin, elaborava os "Seis livros da República" que deveria conter em seu bojo o conceito da **soberania absoluta** dos Estados e, o que foi pior, a confusão dessa soberania com a pessoa do Príncipe. Maquiavel e Bodin tornam-se, assim, os co-autores do chamado direito de guerra, **jus belli**. A guerra passa a ser um dos atributos da soberania, e a soberania um dos atributos da personalidade do Rei. Este, é, pois, o senhor da guerra e da paz, é a razão de Estado e a medida da "justiça", que informa a boa e a má causa pela qual vão batalhar e morrer os seus súditos.

Vistos e analisados os fatos, na distância do tempo, julgamos infantil e absurdo que legiões de gladiadores se batesses e destruíssem para a glória do Príncipe: "Ave Cesar, morituri te salutant!" Entretanto, vistos e analisados os fatos contemporâneos de que participamos, como espectadores ou atores, sentimos-nos desencorajados para negar, formal e definitivamente, que o **jus belli** seja um atributo imanente ao conceito de soberania dos Estados. Ainda em livro recente Kranenburg fixa essa prerogativa expressa do Estado: "A **soberania** é uma característica do Esta-

---

(1) Cfr. Roland Maspétiol — *L'État devant la personne et la société* (CLXXVI), pág. 124.

O sentido político da guerra já se delineia anteriormente com a expressão do romano Lucilius: "Que é em verdade o interesse da pátria, senão o domínio de uma outra cidade ou de uma outra nação?" (Maspétiol — *Op. cit.*, pág. 125).

do geralmente reconhecida, e o direito a declarar a guerra (**ius belli**), um dos atributos da soberania, admitido pelo Direito Internacional". (1)

Se a guerra é, na realidade um **fato político**, e exclusivamente fato político — pois não existem mais as guerras particulares que retrataram a sociedade feudal atomizada — neste ponto nêrveo é que reside a possibilidade da sua supressão definitiva das relações internacionais. O grande êrro histórico do passado, responsável pela multiplicação secular das lutas armadas, foi o Direito das Gentes ter assimilado um puro **fato político** para transforma-lo, sem mais meditado exame, em puro **fato jurídico**. O "homem-animal político" de Aristóteles pode admitir o uso da fôrça nas suas relações externas ou internas. (2) O **homo juridicus**, porém, não pode aceitar essa solução. Assim, pois, errôneas e contraproducentes são tôdas as definições de guerra em que os juristas teleolôgicamente consideram essa **ação política** como a solução de "um ponto controverso de direito". Citemos um exemplo: "**Guerra é a vindicação dos nossos direitos pela fôrça**", assim conceituava o internacionalista venezuelano Andrés Bello (3), em princípio do século passado, o confronto bélico entre as nações. É ainda recentemente o jurista espanhol Barcia Trelles, da Universidade de Santiago de Compostela, repete o conceito inaceitável: "**A guerra pode ser considerada como fato e como realização coercitiva do Direito**. Neste segundo sentido — o que é clássico em nossa escola espanhola — a guerra interpreta-se como meio coercitivo de fazer cumprir o Direito e restaura-lo quando

---

(1) R. Kranenburg — Teoria Política (I), pág. 182.

(2) Que a guerra é puro fato político, mas não jurídico, deduz-se claramente dos ensinamentos dos mestres germânicos da guerra. Ludendorff, por exemplo, ensina: "O mestre da arte da guerra, Von Clausewitz no seu livro "Da Guerra", há cem anos, basendo-se nas experiências então adquiridas nas campanhas de Frederico o Grande e da era napoleônica, estabelece, com razão, que a guerra é um ato de violência pelo qual um Estado pretende colocar outro à sua mercê". (General Ludendorff — A guerra total — CXCIV —, pág. 22).

(3) Andrés Bello — Derecho Internacional (CLXXVII), pág. 245.

houver sido violado". (1) Não nos furtamos ao desejo de acrescentar aqui: triste, lamentável e ingrata é a sorte do Direito cuja realização depende da contingência das armas. (2) Se o Direito Internacional necessita da violência aleatória dos exércitos para a sua eficácia e validade, inevitável é convir em que êle ainda vegeta na fórmula penal, já milenarmente retrógrada, da "vingança grupal" ou da **lex talionis**. (3) A guerra representaria então, simples e vetusta ordália processual, que só por acaso revela o bom direito e a boa justiça.

Ao ensinamento de Barcia Trelles e da escola clássica espanhola, preferimos, por mais racional e inteligível, a lição de Carlos Campos: "A força é um fato, o Direito outro fato". (4) Direito é precisamente um limite à violência, uma barreira contra a opressão e a força, uma oponência contra a audácia e a brutalidade. Como Piccarolo, estamos dispostos a crêr que já foi sepultada a época em que os homens "faziam consistir a razão na força material, e colocavam o Direito na ponta das espadas". (5)

Guerra é, portanto, **fato político**, mas nunca **fato jurídico**. Nessa dissociação conceitual reside a possibilidade de sua proscrição definitiva das relações normais entre sociedades cristãs e civilizadas.

---

(1) Camilo Barcia Trelles — Política Internacional y Derecho de Gentes (CLXXVIII), pág. 48.

(2) Diz bem Mário Pessoa: "Se pretendermos afirmar que a guerra é uma luta pelo Direito, teríamos afirmado uma *contradictio in adjectu*". (Pessoa — Op. cit. — CXLIX — pág. 148).

(3) O general alemão Ludendorff, após a primeira guerra mundial, ainda continuava ensinando: "A guerra total não visa apenas o exército, mas também as populações. Esta é uma verdade inexorável e inevitável. Todos os meios de combate estão de acôrdo com esta verdade e sempre se deverão adaptar-lhe: — Olho por olho dente por dente, será a verdadeira divisa da guerra total". (General Ludendorff — A guerra total — CXCIX —, pág. 27.

(4) Carlos Campos — Sociologia e Direito (CLXXIX).

(5) A. Piccarolo — Op. cit. (CLVII), pág. 12.

## A GUERRA-SANÇÃO

Foi com os alicerces da primeira Organização Internacional, a SDN, que os conceitos de **guerra-lícita** dos romanos, da **guerra-justa** dos teólogos medievais e de **jus belli** dos publicistas constitucionais modernos vieram a ceder terreno doutrinário para o conceito da **guerra-sanção** (1), que somente uma autoridade super-estatal poderia empreender, uma verdadeira **guerre-procès**, como a denomina Scelle, que só um organismo jurídico supra-nacional estaria em condições de válidamente decretar.

Essa evolução do conceito de guerra surge com timidez no art. 12 do Pacto de Versalhes, que prescrevia:

---

(1) A idéia de uma guerra-sanção parece ter sido expressa com muita nitidez na Utopia de Morus. Dizia êle: "Os utopianos abominavam a guerra como uma cousa puramente animal e que o homem, no entanto, pratica mais freqüentemente que qualquer espécie de animal ferroz... Mas os utopianos não fazem a guerra sem graves motivos. Só a empreendem para defender as suas fronteiras ou repelir uma invasão inimiga nas terras de seus aliados, ou ainda para libertar da escravidão e do jugo de um tirano um povo oprimido. Neste caso, não consultam os seus interesses, vêem apenas o bem da Humanidade" (Santo Thomas Morus — A Utopia — CLXXXVI — pág. 113).

O moderníssimo conceito de guerra-sanção tem o apôio muitas vezes centenário de Vitória que ensinava em Salamanca fundar-se o direito de guerra no bem comum da sociedade internacional: "*ex fine bono totius orbis*". (Cfr. Delos — La société internationale — CLXXXII —, pág. 224).



“Todos os membros da Sociedade... em caso algum devem recorrer à guerra antes da expiração de um prazo de três meses desde a sentença dos árbitros ou da informação do Conselho”.

Não quiz portanto a SDN frenar de modo repentino e completo o clássico **jus belli**, que era até então apanágio glorioso da soberania ilimitada dos Estados. Preferiu estatuir um prazo regular entre o ânimo belicoso e a ação violenta dos Estados. Uma recordação feudal das “tréguas de Deus”.

O mundo jurídico logo reconheceu que o conteúdo pactual de Versalhes era insuficiente. A 27 de agosto de 1928 assinaram diversos Estados, em Paris, o “Pacto de renúncia à guerra”, inspirado pelos estadistas que também lhe dão o nome, Briand e Kellog. Rezava o art. 1.º:

“As Altas Partes contratantes declaram solenemente... que condenam o recurso à guerra para regularização das suas discórdias internacionais e a renunciaram como instrumento de política nacional em suas mútuas relações”. (1) (2)

O caminho ascensional da proscrição da guerra foi ainda vencido com rapidez pelo Tratado Anti-Bélico do Rio de Janeiro (1933), pelas decisões da Conferência de Buenos Aires (1936), pela Declaração de Lima (1938), pelas posteriores Reuniões de Consulta Inter-Americana do Panamá, de Havana, do Rio de Janeiro e, finalmente, pela Ata de Chapultepec.

---

(1) Cfr. Claude-Albert Colliard — *Droit International et Histoire Diplomatique (Documents choisis)* — (CLXXX), pág. 249.

(2) Harold J. Laski — *La Libertad en el Estado Moderno (CLXXXI)*, Vol. I, págs. 67, 183 — teve oportunidade de apreciar a significação do Pacto Briand-Kellog para as futuras concepções da morfologia política. Diz o tratadista inglês: “O Pacto Kellog, per se, é uma declaração vazia, mas sua lógica, como a da SDN, é suscetível de leva-lo na direção de um governo internacional, muito mais longe do que os seus autores pretenderam...” “O Estado Universal, qualquer que seja a sua estruturação e o grau de descentralização que encerre em seu seio, exclui a separação de soberanias isoladas e particulares.

Finda a segunda grande guerra, a ONU recebe a sua estrutura da Carta de São Francisco, em 26 de junho de 1945, cujos arts. nos. 24 e 39 a 51, fixavam uma série de poderes tendentes ao policiamento da paz internacional, agora transferida dos Estados para a nova Organização. O **jus belli** é hoje um atributo exclusivo da soberania intangível do Direito das Gentes e do organismo super-estatal que o tutela e afirma. O **jus belli**, antes tão galhardamente invocado pelos Estados passou a ser considerado um crime internacional: "o crime contra a paz". Doutrina nesse sentido Penna Marinho: "A partir de 1919 uma nova tendência começou a manifestar-se: a de considerar a guerra, não como um aspecto comum das relações internacionais, mas como **um delito** contra o estado normal dessas relações. Tal tendência, fruto de uma longa evolução, tem por escôpo considerar o Estado que lançar mão do recurso da guerra como **passível de crime contra a paz e a segurança internacionais**". (1)

\* \* \*

A guerra é um fato político. (2) Um fato político é um simples fato histórico. Um fato histórico é um fato orientado pela

---

(1) Ilmar Penna Marinho — O novo Direito Internacional (CLXXXI), pág. 205.

(2) Clovis Bevilacqua contesta Koheler sobre a distinção política e jurídica da guerra: "Koheler sustenta que a guerra não se pode chamar uma relação jurídica nem um ato ilícito. E' um estado de fato, do qual não procedem conseqüências jurídicas. Não me parece que tenha razão o notável professor... A guerra não é um simples fato. E' uma relação de direito." (Clovis Bevilacqua — Direito Público Internacional — CLXXXIII — Vol. II, pág. 221).

Preferimos, entretanto, manter a separação neste caso entre o aspecto político e o jurídico da guerra. A política bélica não pode governar o Direito. E guerra é política apenas. Opina Wrinston: "Quando a atividade política é suspensa, a vitória militar é completamente inútil, pois os objetivos políticos são os fins, a guerra é o meio, e êste não pode ser nunca concebido sem aquele" (Henry M. Wrinston — Bases da Paz Futura — CLXXXIV —, pág. 28). E acrescenta De Gaulle: "No fundo das vitórias de Alexandre, encontra-se sempre Aristóteles".

vontade humana. A vontade humana é limitada pelas normas morais e jurídicas que asseguram as bases da convivência social, da família à nação e desta à comunidade internacional.

Pode a ONU realizar os seus nobilitantes propósitos de “manter a paz e a segurança internacionais”? Essa resposta não pode deixar de ser afirmativa. Três caminhos têm sido escolhidos até hoje para evitar as guerras. Dois pelo conjunto orgânico das nações amantes da paz. Um pelo Brasil, isoladamente, graças às suas tradicionais tendências pacifistas. As trilhas coletivas rumo à paz são, como já aludimos anteriormente: 1.º) a **responsabilidade** criminal dos mentores e empreiteiros de guerra, como nos deu exemplo o Tribunal de Nuremberg — 2.º) a ação policial e coletiva da ONU na **guerra-sanção**, como a que transcorre atualmente no território da Coréia.

O Brasil, na história contemporânea, foi o precursor do terceiro e mais seguro caminho que conduz ao reinado da paz e da segurança inter-estatais. Já consignava o art. 88 da nossa primeira Constituição Republicana, em 1891, que:

“Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação” (1).

E ainda a vigente Constituição de 1946, **mutatis mutandi**, conserva o mesmo dispositivo de lealdade e altivez nas relações internacionais. Esse princípio fundamental do nosso Direito Público é um precedente imediato e nobilitante do Pacto Briand-Kellog de 1928. Serviu ainda de exemplo para modernas constituições européias e marcou nova tendência jurídica e política para o século em que vivemos.

---

(1) Esse artigo, informa Pedro Calmon ao prefaciар o Vol. XVII das Obras Completas de Rui, teve origem “no pacifismo da comissão” que redigiu o projeto da Constituição de 1891. Rui “substituiu a disposição por outra não menos eloqüente... que é o Art. 88 da Carta de 1891”. (Calmon, prefácio ao Vol. XVII de Obras Completas de Rui Barbosa: A Constituição de 1891 — CCI —).

O professor Carlos Ollero, da Universidade de Barcelona, documenta a nossa afirmativa: "Nos textos constitucionais da França e da Itália já encontramos formulações de princípios sobre a existência de uma comunidade internacional e a forma da integração dessas Repúblicas na mesma. A Constituição da primeira refere-se... à **declaração de renúncia à guerra com ânimo de conquista**... Na Constituição italiana se estabelece: — A Itália consente, em condições de reciprocidade com os demais Estados, nas **limitações de soberania** necessárias a uma ordem que assegure a paz e a justiça entre as nações — Repudia, a exemplo do texto francês — **a guerra como instrumento de atentado à liberdade de outros povos e como meio de solução dos conflitos internacionais**". (1)

---

(1) Carlos Ollero — El Derecho Constitucional de la postguerra, págs. 46 e 47, (CLXXXV).

## XIV

### O IDEAL PACIFISTA

Em um livro de grande oportunidade, o ex-embaixador da Inglaterra no Brasil, Geoffrey Knox, emite uma observação tão verdadeira quanto despercebida ela tem sido para a grande soma dos sociólogos e historiadores: "Será muito útil — diz o diplomata inglês — que nos libertemos da estranha ilusão de que há alguma coisa de especialmente meritório em amar a paz. A não ser para uma raça de selvagens mecanizados, que da guerra e da conquista fazem uma religião, êsse amôr é em nossos dias o sentimento natural do homem — tão natural como gostar da luz do sol". (1)

O conceito é velho, mas nunca foi aprendido ou notado, quer pela multidão difusa e anônima, quer mesmo por seletos grupos de políticos e intelectuais. Já na Grécia antiga e heróica, Aristófanes fazia sentir na comédia "A Paz" êsse confuso e paradoxal sentimento humano que almejava a paz mas fazia a guerra, que amava os pacifistas mas laureava os guerreiros. Na Universidade de Kiel, informa Radbruch, há um dístico que ornamenta a sua cúpula e lisonjeia a cultura alemã: "**Pax optima rerum**". Isso não impediu que Bethmann-Hollweg rasgasse trata-

---

(1) Geoffrey Knox — A paz de ontem e a paz de amanhã (CLXXXVII), pág. 128.

dos de neutralidade (1) e Guilherme II conflagrasse o mundo. A invocação universitária germânica era contraditada pelo próprio govêrno. E' João Cabral quem testemunha: "Nos derradeiros dias do século passado, — o Kaiser Guilherme, hoje simples senhor de Hohenzollern, consultado sôbre os destinos da Humanidade no século então entrante, respondeu, com ar de suprema segurança: — Antes que a teoria da paz universal receba a sua aplicação, muitos séculos se escoarão. **En attendant**, concluiu jactancioso, os **meus** princípios e o exército que êles comandam, são a mais segura proteção da paz **para o império alemão**". (2)

O lema latino de Vegécio, que atravessou os séculos, é em si mesmo uma contradição: "**Si vis pacem para bellum**. Contudo o pacifismo existe, e sempre existiu através dos homens representativos de todos os tempos e de todos os lugares: Jesus pregou-o para a Humanidade. Buda e Confúcio dissimularam-no pela Ásia. Aristófanes exalça-o na Grécia, canta-o Virgílio em Roma.

Escoa-se a ampulheta da Antiguidade e o pacifismo prosegue a sua rota ascencional nas formulações utópicas ou jurídicas. Santo Agostinho na **Civitas Dei**, Santo Tomás Morus na **Utopia**, Campanella na **Civitas Solis**, Bacon em **Nova Atlântida** sonham construir os alicerces de **optimu statu**, da sociedade política ideal e tranqüila.

---

(1) Bethmann Hollweg numa monografia escrita especialmente para integrar a obra de Tocornal, procura defender-se da frase que lhe foi imputada: "tratados são farrapos de papel" e justificar a atitude alemã desrespeitando a neutralidade belga. Diz o diplomata: "O plano de operações projetado pela França em 1911 evidencia a intenção, pelo menos, de não fazer caso da neutralidade belga... A participação da Inglaterra na guerra não foi o resultado da violação da neutralidade da Bélgica... mas o desejo de proteger a França... Contudo, a violação do território belga nada tem a ver com as responsabilidades da origem da guerra". (Bethmann Holweg — Orígenes y responsabilidad de la guerra — apêndice III da obra de Tocornal — Derecho Internacional — XLV —, Vol. II, pág. 667).

(2) João Cabral — O Caminho da Paz pela ordem jurídica (CLXXXIX), pág. 63.

Estadistas, filósofos e juristas quiméricos continuam a perseguir a miragem fugace da paz perpétua entre as nações. O ministro Sully apresenta a Henrique IV um projeto criando a "República Cristã", que abrangia 15 Estados europeus. Pierre Dubois, legista de Felipe, o Belo, concebe no século XIV um projeto semelhante. Eméric Crucé alimenta essa mesma esperança no século XVII. O filósofo alemão Leibnitz imagina um Império Universal da comunidade cristã, com a assistência espiritual do Papa, a regência de um Imperador e de um Senado Arbitral. O inglês William Penn transporta para a América nascente e colonial, em 1693, o sonho antecipado de uma Sociedade de Nações, cuja estrutura esquematizou.

O mais renomado arquiteto da paz, nos tempos idos, é, porém, Carlos Irineu Castel, abade de Saint-Pierre, que em 1713 propõe ao Congresso da Paz de Utrecht o longo e minucioso estudo de uma Liga ou Confederação de Estados. Seriam dezenove os seus membros, incluindo a Rússia. Possuiria a Liga uma Dieta legislativa e um Tribunal judiciário. É no projeto pacifista do Abade de Saint-Pierre que os futuros escritores e juristas vão procurar inspiração, como Rousseau e Bentham.

O período mais recente do pacifismo universal já recebe a sugestão do gênio filosófico de Kant, que em seu "Projeto de Paz Perpétua" esboça a possibilidade de uma Federação de Estados Europeus. Bolívar transplanta a ideologia para as Américas, propondo uma Confederação das nações transatlânticas.

O jurista francês Lorimer, em 1871 e 1879, elabora dois projetos de Organização Internacional, detentora de Câmara e Senado, com a assistência de um exército comum. O jurista alemão Bluntschli, em 1878, preconizou uma Federação Mundial, dispondo de um Conselho, uma Câmara e um Tribunal. O tratadista italiano Pasqual Fiore prefere insistir na possibilidade de uma simples Sociedade de Estados, porém estruturada com um Tribunal Arbitral e promovendo Congressos ou Conferências que formulassem ou codificassem o Direito Internacional para as na-

ções civilizadas. Para Fiore os Estados infratores poderiam ser punidos com represálias e outros meios coercivos, inclusive a guerra coletiva. E' um precursor, portanto, do atual conceito de **guerra-sanção**.

O Conde Kamarowsky, internacionalista russo, prevê em 1887 a possibilidade sòmente de um Tribunal Arbitral comum e permanente entre as nações. O seu pensamento, conjugado ao de juristas de outras nacionalidades, conforme o relato histórico de Sánches Bustamante (1), serviu de alicerce para a edificação da Côte de Justiça Internacional, criada na Conferência de Háia, em 1907.

O continente americano, seguindo o exemplo de seu grande colonizador, William Penn (1693), continuou a sua tradição pacifista na palavra ou na ação de homens representativos de tôdas as suas regiões: Alexandre de Gusmão, negociando o Tratado de Madrid (1750), consolidou as fórmulas pacifistas dos interesses brasileiros e espanhóis. Bolívar empenhando-se desde o Manifesto de Cartagena em 1812 até a Carta da Jamáica de 1815 ou ao Congresso do Panamá de 1826, pela unidade política do continente e a formação de um "Cuerpo Anfictiónico", foi uma espada a serviço do Direito. Henry Clay e o Presidente James Monroe, dos Estados Unidos, concorreram com as suas novas doutrinas continentais para solidificar as bases do pan-americanismo que nascia. O argentino João Batista Alberdi (1870) ou o chileno José Vitorino Lastarria (1864) fundamentaram as concepções democráticas do pensamento internacional das Américas, contra a reação absolutista da Europa. (2) Ainda os brasileiros Antonio Ferreira França (1830) e Rio Branco contribuíram, o primeiro com sua oratória parlamentar e o segundo com a sua inspiração diplomática, para pregar a solidariedade das nações vizinhas e a pacificação dos letígios fronteiriços.

---

(1) Antonio Sánches de Bustamante y Sirvén — La Cour Permanente de Justice Internationale (CXC) págs. 9/41.

(1) Cfr. Victor Margueritte — SDN, história de uma paz (CXCI) e Velasco Ibarra — Derecho Internacional del futuro (XLVIII).



Surge um novo século, o século em que somos testemunhas presentes do mais gigantesco esforço que o mundo faz para salvar-se dos cataclismos bélicos e da sua persistência cíclica. As duas maiores guerras da História foram presenciadas, mas em compensação as duas maiores Organizações Internacionais foram erigidas sobre bases ecumênicas. As decepções de um longo passado belicoso atravessado pela Civilização não deve significar o abandono de toda a esperança no limiar de uma nova era. Não há motivo para repetir com Bolívar: "He arado en el mar".

O pacifismo penetra o século XX com realizações alvitreiras. A União Pan-Americana já estava organizada desde o último quartel do século vencido (1889). O Tribunal de Háia foi pôsto a funcionar desde 1907. O desejo ardente de paz mundial é realçado pelos museus, bibliotecas e instituições que se fundaram para infundir na alma de todos os homens a consciência da espécie e da solidariedade supra-nacional. Relata Nogueira Itagiba (1) que em 1902, por iniciativa do russo João Block fundou-se em Lucerna o "Museu Internacional da Paz". Nemes (2) informa também que segundo cálculo preciso a "Bibliographie de la Paix" contava até o ano de 1903 com o vulto de 2.222 obras e estudos publicados. Os Congressos de Paz continuavam a despertar o interesse das gerações contemporâneas, rememorando a primeira iniciativa desse gênero, realizada em Paris. Foi em 1849 e presidia a conferência internacional Victor Hugo. Ao receber os primeiros aplausos de seus pares, falou o poeta, marcando a diretriz futura dos homens de pensamento, que devem ser "os homens de boa vontade": — "Irmãos, acolho estas aclamações! Oferto-as às gerações vindouras! Que este dia seja um dia memorável! Que êle assinale o fim da efusão do sangue humano! Que êle inaugure o começo da concórdia e da paz do mundo!"

---

(1) Ivair Nogueira Itagiba — O pensamento político universal e a Constituição Brasileira (CXCII), Vol. I, pág. 118.

(2) Cfr. Louis Nemes — La paix éternelle est-elle une utopie? págs. 18, 44, (CXXXIII).

O mundo da poesia contemporânea continua, como Victor Hugo, a repelir o mundo da brutalidade marciana. O propósito consciente e expresso dessa repulsão de sentidos entre o trovador e o espadachim dá-nos Amado Nervo em "El estanque de los lotos":

"Poeta, tú no cantes la guerra; tú no rindas  
ese tributo rojo al Moloch; sé inactual;  
sé inactual y lejano como um dios de otros tiempos,  
como a luz de un astro, que através de los siglos,  
llega a la humanidad".

\* \* \*

Se os poetas que buscam o mundo da beleza não aceitam o primado da força, não caberia por certo aos juristas que buscam o mundo da justiça uma capitulação incondicional ante o aforisma falso e arrogante de Bismark: "La force prime le droit"; logo interpretado serviçalmente por uma pseudociência jurídica — "La force crée le droit". (1) Do outro lado do Reno também De Gaulle não pensa diferentemente, quando concluiu: "A espada é o eixo do mundo, e a grandeza não se divide". (2)

Não. Há uma interpretação errônea, unilateral e egoísta do destino das nações neste pequenino planeta comum em que elas coexistem, separadas apenas por condições históricas, indissolúvelmente unidas por condições geográficas. Neste mundo demasiado estreito, como já se disse, e que pela velocidade das comunicações e transportes vai ainda se tornando "mas chico". como assinala Weigert, a força deve ser posta a serviço do Direito ou então a Civilização deverá confessar o seu regresso moral à épo-

---

(1) Crf. A. Mérignac et E. Lémonon — Le Droit des Gens et la Guerre de 1914-1918 (CXCV), Vol. I, pág. 25.

(2) General Charles De Gaulle — E a França teria vencido... (CXCIV), pág. 249.

ca dos assírios e julgar-se indigna de usufruir os recursos técnicos com que lhe doutou uma ciência mais avantajada na meta evolutiva da História.

Acreditamos na primeira hipótese. À frase sonora e malsã do autócrata alemão, preferimos o pensamento firme e sadio do democrata americano Merrian: "No campo das relações internacionais, a Democracia tem três objetivos, sendo o primeiro a segurança de uma ordem jurídica mundial em que as decisões sejam tomadas através da justiça e não da violência. . ." (1)

Aos postulados de Vegécio que De Gaulle esposa, na ilusão de uma segurança unilateral e isolacionista, preferimos a fórmula de segurança coletiva, sob a égide do Direito e da Justiça internacionais, que muitos dos seus compatriotas já afirmaram e já documentaram não ser impossível obter num século que se vangloria de haver dominado as forças incomensuráveis do próprio átomo. São palavras de Jules Romains, um homem de boa vontade: "Há, de hoje em diante, qualquer coisa que está acima de nós: — a Justiça do mundo, a Lei comum dos povos. Nós nos inclinamos livremente diante delas. E concordamos em que a nação entre nós que violar esta lei seja punida". (2) E outro francês, um dos maiores nomes da ciência jurídica do século, já havia também predito: "L'internationalisme envahit le monde". (3)

---

(1) Charles E. Merrian — Que é Democracia? (CXCVI), pág. 139.

(2) Jules Romains — Os sete mistérios da Europa (CXCVII), pág. 296.

(3) E. Duplessix — L'Organisation Internationale (CXCVIII), pág. 9.

## "RUMO A UM NOVO MUNDO"

Entre as duas grandes guerras mundiais não faltaram autores e livros fixando os problemas da paz futura e da reorganização da Sociedade Internacional. Pelas tendências históricas, verificamos que as soluções alvitradas no passado não diferem das que continuam discutidas no presente. Essas tendências, em linhas gerais, são:

- I) Criação de um Império Universal, um govêrno único ou um Estado unitário ecumênico.
- II) Organização de uma Federação Mundial, com leve centralização política e intensa descentralização administrativa.
- III) Organização de uma Confederação Mundial, com a máxima descentralização política e administrativa.
- IV) Instituição de um Tribunal Internacional, com jurisdição obrigatória sôbre as nações. (1)

---

(1) Théodore Ruysen admite apenas duas hipóteses futuras: a tendência visível para um federalismo continental ou o império único resultante da anarquia de uma terceira guerra. Escreve: "Sem dúvida uma organização federal da Europa deixaria a cada um dos Estados participantes sua plena independência... A Confederação exigiria igualmente uma certa fusão das diversas economias nacionais e uma união aduaneira... Uma outra eventualidade seria, após as últimas

O Império Universal, unitário, centralizado, absorvente de tôdas as soberanias estatais é idéia defendida por Dante (1265-1321) em "**De Monarchia**", onde o filósofo-poeta procura demonstrar ser impossível a existência da paz e da tranqüilidade entre os homens quando há uma pluralidade de governos que lutam entre si por uma supremacia política. São palavras suas: "E' a paz universal que se confirma como objetivo das razões posteriores. . . e para o bem estar do mundo é necessário que o Império exista". (1)

Ainda na atualidade o pensamento de Emery Reves tem relativa afinidade com o de Dante, não pela suposição simples de um Estado Mundial unitário e centralizado, que seria extemporâneo e impraticável, mas pela eliminação das soberanias estatais isoladas, que o tratadista americano identifica como causas imediatas das guerras e das constantes perturbações da paz internacional. (2)

---

convulsões de amplitude mundial, a constituição de um império único abrangendo ou dominando do alto tôdas as outras unidades políticas. . . O vencedor de uma terceira guerra mundial seria tentado a aproveitar o seu triunfo. . . e realizaria assim, em escala mundial, o ideal totalitário: um território, um chefe, uma lei." (Ruysen — *La Société Internationale* — CC —, págs. 152, 156).

Comenta também Wilches: "O pan-germanismo, tendência alemã para a dominação mundial. . . é uma aplicação prática da filosofia de Hegel: o ideal da harmonia universal tinha por último objetivo o estabelecimento do Super-Estado" (Edgardo-Manotas Wilches — *Le nouveau Droit de Gens* — CCII —, pág. 134).

- (1) Dante Alighieri — *Tratado de Monarquia* (LXXXIX), págs. 87, 88.
- (2) Em sua "*Anatomia da Paz*" ( — LXXXVII —, pág. 117), escreve Emery Reves: "A verdadeira causa de tôdas as guerras sempre foi a mesma. . . I) As guerras entre grupos de homens formando unidades sociais sempre ocorreram quando essas unidades exercem um poder soberano irrestrito. II) As guerras entre essas unidades sociais cessam no momento em que o poder soberano é transferido delas para uma unidade maior ou superior. . . A paz nunca foi possível até que uma soberania, uma fonte soberana da lei, um poder soberano tenha sido implantado sobre e acima das unidades sociais em choque. . ."

Walter Lippmann, porém, argumenta em sentido oposto:

"O mundo em que vivemos é um mundo de Estados soberanos e, do ponto de vista prático, isto é uma condição existente e inalterável.

Em meio do século passado (1843) o jurista e filósofo italiano Luis Taparelli externava conceitos análogos: "As nações, pela sua própria natureza, são destinadas a se unirem numa nova forma de sociedade mais ampla a que chamaremos **Etnarquia**. Algumas vezes esta **tendência dos povos para formar uma sociedade universal** realiza-se pouco a pouco, muitos chegam mesmo a antecipá-la por meio de alianças... que, se derivam de algum regime democrático chamam-se Confederações. Se partem, porém, de um regime monárquico, chamam-se Impérios". (1)

A preferência de um Tribunal Internacional é defendida por Kelsen. O professor austríaco não descrê, antes defende e proclama a necessidade de uma Organização Internacional federativa ou confederativa. Mas dentro das possibilidades atuais, acredita mais viável para a manutenção da paz, o refôrço que se possa dar a um Tribunal com ampla jurisdição sôbre as nações. Ex-

---

Uma paz romana, na qual um Estado absorve e governa todos os outros é tão completamente impossível em nosso tempo que nem nos devemos dar o trabalho de discutir se isso seria um inferno ou uma utopia". (Lippmann — A política exterior dos Estados Unidos — CCIII —, pág. 102). Entretanto, um ano após, em outra obra publicada, Lippmann transige em relação à soberania intangível dos Estados, admitindo as "comunidades históricas" como base de uma Organização Mundial. Diz êle: "A Sociedade Universal seria a associação das grandes comunidades humanas. Uma delas, à falta de outro nome denominei-a de Comunidade do Atlântico. Ela já existe. Compõem-se agora de grandes formações históricas. Elas são a progênie do Cristianismo Ocidental. São a Pan-América, a Commonwealth Britânica, a França e os seus vizinhos latinos, os Países Baixos e a Escandinávia. As comunidades históricas merecem ser preservadas... são os membros constituintes da Sociedade Universal. As questões entre elas devem ser tratadas no Conselho Mundial... deliberando-se não como desesperados Estados soberanos, mas como comunidades que têm um interesse comum... Dentro desse ponto de vista a espantosa antítese entre o nacionalismo e o internacionalismo desaparece... Se o indivíduo for um bom patriôta êle será um bom vizinho. Sendo um bom vizinho, êle será leal às leis, hábitos e exigências da Sociedade Universal". (W. Lippmann — Objetivos de guerra dos EE. U.U. — CCIV — págs. 170, 171).

(1) Luis Taparelli D'Ageglio — Curso de Direito Natural (CCV), pág. 419.

plica: "A evolução natural dos fatos tende a uma judicatura internacional. O primeiro passo para uma paz duradoura consiste no estabelecimento de uma comunidade internacional, cujos membros estejam obrigados a submeter suas disputas a um Tribunal permanente e a respeitar as decisões dessa autoridade". (1)

A concepção de uma Federação Mundial é emitida claramente por Kant na "Paz Perpétua" (2) mas ainda hoje mantém adeptos como Scelle ou o jurista e diplomata chinês Kao Lou, que procura idealizar as bases "de uma organização inter-estática destinada a prevenir a guerra e a salvaguardar a civilização". Para Lou "A SDN deverá servir como um precedente dos mais instrutivos" (3) para a nova Federação. (4) (5)

A idéia de uma Confederação Universal é, contudo, entre as demais aspirações de uma paz organizada, a que maiores possibilidades práticas demonstra. Os exemplos das Confederações históricas fortalecem as esperanças do futuro, nesse sentido rea-

- 
- (1) Hans Kelsen — Derecho y Paz (LCIX), pág. 182.
  - (2) Emmanuel Kant — A Paz Perpétua (CLXVII), pág. 49. Dizia o filósofo alemão: "Tem-se, pois, que estabelecer uma Federação de tipo especial, que poderia ser chamada Federação da Paz — *foedus pacificum*".
  - (3) Kao Lou — Conception d'une Fédération Mondiale (CCVI), pág. 109.
  - (4) Ainda na atualidade é Artur Pery quem doutrinariamente procura impulsionar as Federações de tipos regionais, escrevendo: "Prova a experiência que só formando federações político-econômicas, que criem entidades bastante grandes, estas teriam em si mesmo uma grande força... capazes de diminuir para todos os povos amantes da paz, os pesados encargos do armamento". (Artur Pery — Minha Paz — CCVII —, págs. 147, 239).
  - (5) Zareh Nubar também prevê a necessidade da integração dos Estados em uma Federação Mundial, ponderando: "Três são os estágios da evolução: o homem, o Estado e o Estado Internacional... O Estado soberano poderá realizar não somente a adaptação ao meio social, graças à qual a vida teve possibilidade de desenvolvimento, mas ainda a pre-adaptação do organismo social por exemplo, para uma reforma dos Estados levando-os ao ingresso futuro numa Federação Mundial, tendo em vista evitar as guerras, essa moléstia internacional..." (Nubar — Vers une organisation scientifique de l'État — Institution d'une Fédération Mondiale fondée sur la science — CCVIII — págs. 11, 20).

lizador. Nos primeiros decênios do século passado Simón Bolívar já se dispunha a sonhar e a gizar as linhas mestras de uma grande Confederação Americana. (1)

No decurso da segunda guerra Mundial, quando já se divisava a necessidade de reformar a SDN ou de substituí-la por nova entidade internacional, o jurista italiano Guido Gonella manifestava a sua opinião: "Há quem tenha sustentado que a SDN detém um caráter confederal. . . A forma de Confederação é, portanto, considerada pela maioria como a forma representativa de um progresso. . ." (2)

Também o jurista francês Pierre Lenoir prevenia, no decorrer da guerra, a possibilidade de se estabilizar a futura paz mundial em um sistema confederativo dos Estados: "Há necessidade de se criar a Confederação das Nações, a pesar de existirem problemas políticos que se sobrepõem às soberanias nacionais e não possam ser resolvidos senão introduzindo o voto majoritário na Confederação". (3)

Para Émile Faes, a organização confederativa dos Estados decorre, sociològicamente da personalidade humana. Que "o homem é um cidadão do mundo" já havia predito Sêneca. E Faes nos dirá: "A personalidade individual é um dos elementos da humanidade. . ." "Uma organização geral exige o grupamento de todos os homens em uma Confederação Humana, isto é, uma união não só dos indivíduos como de tôdas as entidades jurídi-

---

(1) Dizia o Libertador em seu "Convite para o Congresso do Panamá" dirigido aos governos republicanos do continente: "Profundamente penetrado destas idéias convidei em 1822, como Presidente da República de Colômbia, os governos do México, Perú, Chile e Buenos Aires, para que formássemos uma Confederação e reuníssemos no ístmo do Panamá uma Assembléia de plenipotenciários de cada Estado — que nos servisse de conselho nos grandes conflitos, de ponto de contacto nos perigos comuns, de fiel intérprete nos tratados públicos e de conciliação, enfim, de nossas diferenças". (Bolívar — Ideário Político CCIX —, pág. 86).

(2) Guido Gonella — Bases de uma ordem internacional (LVIII), pág. 396.

(3) Uoel Pierre Lenoir — Los problemas de la paz (CCX), pág. 204.



cas. . . " "A Confederação Humana não deve ser unicamente uma união vaga de Estados, mas sim um Estado Federal superior, isto é, um Estado Mundial". (1)

O ponto de vista de Faes tem apôio no pensamento sociológico-jurídico de Delos. Manifesta-se com clareza o professor de Lille: "Para Vitória e ainda após para Suarez, a Sociedade Universal dos homens é um fato histórico, anterior à divisão das nações. . . Não são raras as ocasiões em que Vitória nos fala da Sociedade Internacional. . . onde os Estados independentes têm o papel de órgãos. . . Tal é o Estado — **Respublica** —, tal é a Sociedade Internacional, ou sociedade natural das nações". (2)



- 
- (1) Émile Faes — L'État Mondial d'une Confédération Humaine, págs. 14, 16, 46.
- (2) J. F. Delos — La Société Internationale et les principes du Droit Public (CLXXXII), págs. 220, 223, 226.

## SÍNTESES DOUTRINÁRIAS

Se nos alongamos demasiado no aranzel das teorias com que pretendemos fundamentar a nossa tese inicial, desculpamos-nos agora alegando, como no paradoxo clássico de Vieira, que "não tivemos tempo de ser mais breve". Por tudo isso, julgamos necessário, ainda aqui, proceder uma revisão ligeira das principais afirmativas que fizemos, uma síntese simplificadora dos conceitos que emitimos.

No estudo da morfologia política que consubstanciamos na primeira parte dêste trabalho pareceu-nos lógico e inevitável concluir pela inserção da ONU na categoria das sociedades políticas super-estáticas, visto ser a sua natureza análoga a uma Confederação de Estados, embora com vasta extensão jurisdicional que lhe dá a aparência de uma instituição **sui generis**. Adotamos, neste particular a opinião — sem dúvida minoritária, mas de maior vigor — dos modernos tratadistas Quintana e Schaw, ou de Louis Delbez, da Faculdade de Direito de Montpellier, que em recentíssima obra claramente nos assegura: "A ONU, semelhante sob muitos pontos à sua ilustre antecessora, a SDN, é **uma Confederação de Estados**. Da Confederação, ela reproduz os traços fundamentais". (1) Continua a expor o tratadista: "As únicas diferenças são de ordem territorial, porque as Confederações históricas foram sempre grupos de Estados vizinhos — e de

---

(1) Louis Delbez — Droit International Public — Droit général et Droit particulier des Nations Unies (CCXI), pág. 118.

ordem teleológica, porque as Confederações do passado jamais pretenderam englobar o **orbis terrarum**. Mas êstes são, em suma, critérios secundários. Somos portanto conduzidos, dentro do terreno dos conceitos jurídicos, a definir a ONU: uma **Confederação de Estados com território descontínuo e vocação universal**". (1)

Concordamos plenamente com o jurista francês nessa definição, salvo pequeno reparo: a **descontinuidade** territorial da ONU é transitória. Ela desaparecerá quando a Organização possa, no futuro, realizar a sua **vocação universal**. Uma condição sugere a outra.

O problema da natureza jurídica da ONU não fica aqui integralmente resolvido. E' ela um Estado? E' um super-Estado? A resposta está condicionada à classificação preliminar da Confederação entre os tipos clássicos das formas estatais. E' a Confederação um Estado? Há quem afirme e há quem negue tal qualificativo. A solução definitiva depende de outra pergunta, não menos difícil de satisfazer: que é o Estado?

O melhor critério jurídico parece-nos o de Scelle: "Estado é uma ordem jurídica de superposição". Em consequência imediata dessa doutrina a Confederação não pode deixar de ser um Estado, como também a ONU, entidade política de máxima amplitude confederal. As Confederações históricas já são por si "sociedades super-estáticas", e a nova Organização Internacional inclui-se, pois, nessa categoria. Esta apreciação jurídica, sem dúvida defensável, poderia tomar corpo e cristalizar-se, resolvendo assim em definitivo a maior dúvida que até hoje foi suscitada no campo especulativo da morfologia política. Mas a Côte de Hâia não permitiu a sedimentação da nova teoria. Num aviso de 11 de abril de 1949 (**affaire Bernadotte**), expressamente se pronunciou que "**a ONU não é um Estado nem um super-Estado**, desfruta apenas de **personalidade internacional**", conforme nos relata Delbez. (2)

---

(1) (2) Delbez — Op. cit. (CCXI), pág. 118.

Com êsse pronunciamento da Côrte Internacional, órgão integrante da ONU, o problema volta de novo ao seu ponto de partida, pois lembra **ipsis verbis** a opinião de Fischer William que serviu de início para as nossas exposições. (1)

Não há motivo, porém, para desânimo. O pensamento dos juizes de Háia não poderia ser diverso. Lembramos Duguit a ponderar contra Larnaude que "o conceito de soberania dos Estados ainda está muito vivo" para que fosse aceita sem objeção a existência, de fato e de direito, da estrutura super-estatal de uma Confederação universal de Estados. Há fatos que contradizem a tese oficiosa: a ONU possui, em virtude de sua Constituição, todos os direitos essenciais de um Estado reconhecido pelo Direito das Gentes: o **jus belli**, que ora exercita na Coréia, — o **jus legationis**, que o próprio **affaire Bernadotte** evidencia, — enfim o **jus tractuum**, que continuamente tem ela praticado com seus Estados membros. Como explicar tais fatos, com o desprezo da única doutrina que os justificaria?

Harold Laski também teve ocasião de palmilhar o terreno moveção da natureza da ONU, externando o seu pensamento: "Não nos deteremos a examinar a questão, apenas, técnica, de saber se a SDN é, juridicamente, um **super-Estado** ou simplesmente uma **associação de Estados** soberanos. Cremos da nossa parte que

---

(1) Também Yepes, da Universidade de Paris, conceitua a natureza jurídica da Organização das Nações Americanas de forma idêntica: "A União Pan-Americana (hoje ONA), é uma pessoa sui generis do Direito das Gentes. Ela não constitui nem um Estado Federal, nem uma Confederação de Estados... Não é também um super-Estado." Nestas condições só resta ao autor classifica-la como "uma união moral", isto é, uma "família de nações", o que, sem dúvida não tem sentido na morfologia política. (J. M. Yepes — Philosophie du Panaméricanisme et organisation de la Paix — CCXII —, pág. 203).

Von Mises aprecia de igual modo a SDN, comentando: "A SDN estabelecida em Genebra pelo Pacto de 1919 não era um governo internacional mundial. Era fundamentalmente uma organização para reuniões periódicas dos delegados de governos nacionais..." Daí a sua conclusão necessária: "Pouco importa que a SDN seja restaurada ou não depois da guerra. Contribuiu pouco para promover a paz e a cooperação internacional". (Iudwig Von Mises — Omnipotencia gubernamental — págs. 436, 437).

**ela está destinada a ser o primeiro** e que seu caráter se irá revelando com nitidez crescente, a medida que seja aperfeiçoado o seu funcionamento". (1)

Finalmente, se a ONU "não é um Estado, nem um super-Estado", porque as Confederações não privam dêsse caráter jurídico, entrevemos ainda a possibilidade de conceitua-la como um **proto-Estado Federal**, de amplitude ecumênica, porque a tendência marcante da história política tem sido a transmutabilidade das formações confederativas em Estados federais, consoante já assinalaram com precisão juristas da estirpe de Scelle, Delbez ou Velasco Ibarra.

\* \* \*

Na segunda parte dêste trabalho pretendemos estudar as finalidades da ONU, marcadas de início pelo preâmbulo da sua Carta Constitucional: a manutenção da paz e a proscricção do flagelo da guerra. Afirmamos que tais propósitos só seriam atingidos se houvesse razoável **correspondência entre a natureza e os fins** colimados pela Organização Internacional. Não resta dúvida que há.

Condicionamos ainda a plena realização de tão nobres objetivos ao controverso caráter da **guerra**. Ela poderia ser dominada ou suprimida caso representasse um simples **fato histórico-cultural**, originário da vontade humana, livre e responsável. Ela seria inevitável, mau grado todos os esforços dispendidos se, ao contrário, fôsse o produto de irresistíveis determinismos geográficos ou biológicos, isto é, caracterizada como **fato natural**. A rápida análise das causas da guerra a que procedemos anteriormente, deram-nos a convicção de que **inexistem determinismos bélicos**, quer telúricos quer radicados no instinto racial. Fatores

---

(1) **Harold J. Laski** — El Estado Moderno — La Organización Internacional (CCXIX), Vol. II, pág. 370.

econômicos, lúdicos, místicos, educacionais e mesmo pragmáticos têm sido os responsáveis imediatos pelos conflitos armados entre as frações da Humanidade. Difícil é resaltar um motivo preponderante entre os demais. Impossível muitas vezes se torna diferenciar as causas fundamentais dos protótipos aparentes com que as guerras são justificadas perante a opinião pública. Além disso, como bem prenota Will Durant, (1) é preciso explicar os fatos sociais pela dissecação de um fator único ou exclusivamente relevante. Os fenômenos sociais são complexos ou conexos, pela sua própria natureza e é aconselhável sempre uma **interpretação eclética da História**. Por isso preferimos dar maior relevo à caracterização da guerra como **fato político**, (2) porque representa êle uma síntese de outras modalidades de fatos sociais de menor expressão ou intensidade. Hobbes, simplificando muito o assunto, procurava esclarecer: “Encontramos na análise da natureza do homem três causas principais de discórdias: primeiro a

- 
- (1) Will Durant — Filosofia da Vida — VI parte, A Significação da História (CCXX), pág. 269. Escreve o autor: “Tôdas as teorias sôbre a História não passam de fragmentos. E’ mister reuni-las num todo... a Filosofia tem que ser para a História o que tem de ser para a ciência — correlação total”.

Escreve Eduardo Benes (Democracia de hoje a de amanhã — CCXXI —, pág. 47), a seguinte apreciação das causas complexas das guerras: “Explicar a guerra só por um dos fatores que as provocam, significa simplificar o assunto e expor as causas de um modo incompleto e unilateral... E’ preciso analisar a guerra profundamente para descobrir o seu caráter completo”.

Também corrobora Huxley: “Nenhum mal social poderia ter uma causa única. De então a dificuldade, não importa qual o caso, de se encontrar o remédio completo”. (Aldous Huxley — La Science, la Paix, la Liberté — CCXXII —, pág. 7).

- (2) Mac Iver (O Estado — XXX —, pág. 113, 114) expõe precisamente: “A certo respeito o Estado exerce, sem limites, um poder que de muito transcende os limites de suas funções. Êle tem poder de vida e de morte sôbre tôdas as associações — tanto como sôbre as pessoas — devido ao seu inabalado direito de fazer a guerra e a paz. A posse dêste poder se está tornando intolerável. O Estado se arroja o direito de resolver disputas políticas pela força”.

**competência**, segundo a **desconfiança**, terceiro a **glória**". (1) Traduzido em outras palavras, para o filósofo inglês as três causas fundamentais das guerras seriam resumidas na **economia**, no **mêdo** e na conquista do **poder**.

Essas três causas, porém, são passíveis de supressão ou, pelo menos, de serem desviadas para a conquista da paz. O próprio Hobbes nos informa ainda: "As paixões que inclinam os homens para a paz são o **temor da morte**, o desejo das coisas necessárias para uma **vida confortável** e a esperança de obtê-las por meio do trabalho". (2)

A **desconfiança**, o **temor**, o **mêdo** enfim, têm sido fatores decisivos nas alianças defensivas, que muitas vezes se transformam em instituições de paz estável, juridicamente organizada, como nos deu exemplo a União Pan-Americana, originariamente um movimento de defesa coletiva contra as pretensões européias de re-colonização. Para banir a **desconfiança** das relações inter-americanas, Roosevelt definia com clareza a sua "**política de boa vizinhança**", nos seguintes têrmos: "Nos domínios das relações internacionais, defendo, para a nossa nação, o princípio da política de boa vizinhança, isto é, do vizinho que, por respeitar a si próprio, respeita o direito dos outros, e o caráter sagrado dos acôrdos internacionais". (2) O mesmo pensamento já havia sido externado por Getúlio Vargas, quando em visita à República Argentina: "O nosso Continente, nesta hora atormentada do mundo, deve concentrar tôdas as energias para uma obra de cooperação americana. Esse esforço compendiará uma tendência, a marcha para um ideal que seria a nossa unidade espiritual, sem o desaparecimento das pátrias que, apenas, formariam um bloco para a defesa dos seus interêsses políticos, morais e econômicos, abrangendo tôdas as soberanias nacionais numa norma comum de direito". (3)

---

(1) (2) Thomas Hobbes — Leviatan (CCXXX), págs. 102, 105.

(2) Franklin Delano Roosevelt — Olhando para o futuro (CCXXIV), pág. 201.

(3) Getúlio Vargas — A Nova Política do Brasil (CCXXIII), Vol. IV, pág. 47.

Os fatores econômicos tanto podem germinar a concorrência perigosa entre as nações, como também a consciência da solidariedade entre elas. Com muita exatidão observa Raul Gomes: "Vem, a pesar de ódios ancestrais, a humanidade melhorando... A realidade é da **interdependência** das nações, **coagidas** a mercadejarem por sôbre rivalidades, competições e antagonismos ideológicos irreduzíveis... Nas sociedades, quanto mais avançadas, mais complexas são as necessidades humanas e mais radicalmente incapaz se torna a auto-suficiência de cada indivíduo". (1) Diz bem o professor da Universidade do Paraná, que vê o programa da paz mundial fundar-se no problema máximo de melhor intercâmbio das riquezas nacionais: "as nações são **coagidas** a mercadejar", prova ineludível da sua **interdependência**.

O ideal do Estado para Aristóteles era a **autarquia**, não só política mas também econômica. O Estado moderno ainda julga possível uma auto-suficiência nos domínios da produção e do consumo de utilidades. Daí a quase aversão que êle demonstra pela economia catalática, fundada na troca normal das produções. Mas, a pesar de tudo, as nações reconhecem a inutilidade do seu isolamento, e resolvem prestar-se a mútuos auxílios financeiros. (2)

Só a conquista da glória e do poder, parece eximir-se de trabalhar pela paz. Portanto, a conclusão necessária é que o poder político deve ser objeto de uma limitação super-nacional, afim

---

(1) Raul Gomes — Caminhos da Paz — CCXXV —, pág. 115.

(2) Adam Smith supunha, como postulado fundamental que a troca "é a consequência necessária, embora lenta e gradual, de um certo pensador natural dos homens" (Smith — Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations — CCXXVI — Vol. II, pág. 104).

Silvio Frondizi, porém, esclarece o pensamento econômico dos Estados: "Lamentavelmente para o ocidente e, para a noção burguesa-liberal, foram repelidas de forma enérgica as conclusões de Smith sôbre o comércio internacional... Isto explica o sentido do mercantilismo, antecedente das autarquias contemporâneas, tanto no método como na finalidade político-militar. (Frondizi — El Estado Moderno — CCXXVII — págs. 27, 35.



de evitar a sua desmedida hipertrofia. Só uma organização super-estatal está em condições de realizar êsse objetivo. (1)

\* \* \*

Para a conquista da Paz, há necessidade elementar de conhecermos exatamente o que ela significa, de pesarmos o valor e o entendimento do objeto perseguido.

Cícero já definiu: "**Pax est tranquilla libertas**". Não basta. E' preciso ainda que o orador romano nos diga que "a liberdade não se estriba em ter um bom amo, mas em não o ter. . ." e mais ainda que "não pode também existir essa liberdade, que é de todos os bens o mais doce, quando não é igual para todos". (2) Santo Agostinho conceituou a paz como sendo "**tranquillitas ordinis**". E' insuficiente. Há de nos informar ainda o santo filósofo que a ordem deve ser justa e benéfica para todos: "A ordem e as leis divinas e humanas têm por único objeto o bem da paz". (3)

Emery Reves esclareceu: "Paz é a ordem baseada na lei", enquanto, numa expressão de síntese, preferimos afirmar também: "Paz é simplesmente a realização do Direito". Como as definições anteriores mister é conclui-la. O Direito não é a Lei. A Lei para ser Direito deve ter um conteúdo de Justiça. Cíce-

---

(1) Opina nesse sentido Vittorio Emanuele Orlando, representante da Itália na elaboração do Pacto de Versalhes: "A comunidade dos Estados é, por certo, de natureza anárquica. E o Direito Internacional, porque emane da autoridade não organizada e que não possui, por isso, um poder soberano, pode bem ser designado como um direito anárquico. . . Somos impedidos de uma clara visão do futuro. Mas se considerarmos o poderoso progresso dêsse direito anárquico. . . entreveremos o escôpo com o qual Kant havia acenado: — o maior problema do gênero humano, para a solução do qual a natureza obriga, é a realização de uma Sociedade Universal civil, administrando o Direito". (G. Jellinek e V. E. Orlando — La Dottrina Generale dello Stato — CCXXVIII —, Vol. I, págs. 673, 674.

(2) Marco Túlio Cícero — Da República (CLXI), págs. 48, 83.

(3) Santo Agostinho — La Ciudad de Dios — CIII —, Vol. II, págs. . . . 470/473.

ro (1) aprecia o significado intrínseco de Lei, quando proclama que ela é "a reta razão de ordenar e de proibir", como Celso já nos informara, em forma lapidar e eterna que "o Direito é a arte do bem e da equidade".

A Paz é a realização do Direito, porque é a sua finalidade, é a sua razão teleológica, é a sua missão social Mas o Direito, antes de tudo, é uma imanência e uma concorrência das idéias entre-cruzadas de Justiça, Ordem e Liberdade. Não é possível Direito sem Justiça, nem Ordem sem Liberdade e ainda Liberdade sem Direito ou Justiça sem Ordem. Não há dissociação desses conceitos, há interpolação dos seus significados. Conhecido o objeto — o bem comum da paz tão rebuscada pela Organização Internacional — miremos os caminhos que a ela nos podem conduzir.

\* \* \*

---

(1) Marco Túlio Cícero — De las leys (CCXXIX), pág. 32.

Já ao seu tempo escrevia Hobbes: "Muitos dos que se ocupam destas questões costumam confundir jus e lex, direito e lei. E' preciso distinguir êsses têrmos, porque o Direito consiste na liberdade de fazer ou de omitir, enquanto que a Lei determina e obriga a uma dessas cousas. Assim a Lei e o Direito diferem tanto como a obrigação e a liberdade..." (Thomas Hobbes — Leviatan — CCXXX —, pág. 106).

Bem comenta Spencer: "Nos Diálogos de Platão, a lei não é encarada como sendo uma expressão de justiça, mas como sendo ela própria a fonte da justiça... Daí Aristóteles na sua Política defender como justo e útil o domínio dos senhores sobre os escravos". (Herbert Spencer — A Justiça — CCXXXI —, págs. 43, 44).

Oportuno é o pensamento de Dario Vellozo: "Afirmar o Direito demonstrar o Direito, provar o Direito; respeitar, inviolar o Direito: é alicerçar nos princípios morais a sociedade futura; é prescrever as possibilidades do crime, da violência, da guerra, da tirania..." (Dario Vellozo — No limiar da Paz — CCXXXII —, pág. 92).

De longa data o estrategico Vegécio fixou o postulado clássico: "**Si vis pacem para bellum**". Nos tempos modernos, em meio da Primeira Grande Guerra, um jurista pátrio o contestou: "**Si vis pacem para pacem**", disse Rui. (1) Pouco tempo antes outro jurista, o francês Duplessix, também havia postulado: "**Si vis pacem para leges**". (2) Eis os lemas, indicativos das estradas várias que nos devem levar a moradia até hoje inacessível da paz. Como proceder a escolha?

Em cada máxima, julgamos nós, há um teor de verdade e uma deficiência de método. O preparo da guerra, somente da guerra, não promove a paz. A História o tem sobejamente demonstrado. **Abyssus abyssum invocat**, diz Piccarolo repetindo o salmo e preferindo, como Rui, a fórmula antagônica.

O preparo da paz, o devaneio do pacifismo incondicionado, também não conduz à paz. (3) Ela necessita de uma garantia permanente. Paz é a realização do Direito, repetimos, mas é preciso que haja "uma fôrça a serviço do Direito", como Duguit definiu, e muito bem, o Estado.

O preparo da lei, unicamente da lei, também não atinge o objetivo visado da paz. A deficiência coativa do Direito Internacional tem mostrado que nos sobram razões. Interpretando os

- 
- (1) A fórmula de Rui traz a lembrança de uma expressão formosa de Santo Agostinho: "E' mais glorioso de matar a guerra pela palavra que os homens pelo ferro, e de adquirir ou de obter a paz pela paz, não pela guerra". "Majoris est glorie ipsa bella verbo occidere quam homines ferro, et acquirere vel obtinere pacem pace, non bello". (Pierre Fernessele — S. S. Pie XII et la paix du monde — CCXXXIII —, pág. 25).
  - (2) Beveridge pondera a propósito: "O reinado da lei entre as nações, grandes ou pequenas, significa que elas não poderão mais fazer justiça por si, nas divergências com qualquer nação". "A anarquia internacional é a condição geral que faz com que uma disputa entre nações possa sempre degenerar em uma guerra". (William Beveridge — Il prezzo della pace — CCXXXIV —, págs. 17,19).
  - (3) Ernest Jünger — pondera: "Para merecer a paz não é necessário somente não se desejar a guerra. A verdadeira paz supõe uma coragem que ultrapassa a da guerra: é a atividade criadora, a energia espiritual. Antes de tudo, cada um deve compreender que a paz não é filha da lassidão". (Jünger — La Paix (CCXXXV), pág. 151).

símbolos de Themis, Ihering já afirmava que a espada sem a balança seria o puro reinado da força e do arbítrio, mas que a balança sem a espada seria também o Direito inerme e inócuo, desamparado e inoperante.

Sòmente os três caminhos conjugados — representativos dos aforismas já aludidos — poderão conduzir o mundo, com segurança e presteza, à tenda perseguida da paz. Sòmente com a aplicação dos três métodos convergentes a Humanidade penetrará nêsse sonhado **milenium** da concórdia internacional, sem dificuldade e sem restrições.

**"Si vis pacem para pacem"**. Sendo a paz que se objetiva de natureza **ecumênica** ou internacional, ela não deverá ser construída por um Estado isoladamente, mesmo por um grupo regional de Estados, como a ONA nos oferece excelente exemplo. Os seus alicerces terão de ser cimentados numa extensão global. (1) Portanto só uma entidade política da formação estrutural da ONU pode objetivar uma empreitada de tal porte e responsabilidade. **"Si vis pacem para leges"**. Sendo a paz uma "realização do Direito", ou uma "ordem baseada na lei", ou "a tranqüilidade da ordem", ou ainda o "gozo tranqüilo da liberdade", é certo que êsse Direito não pode ser criação do Estado, nem a Lei produto legislativo nacional, nem a Ordem uma conceituação regionalista, nem a Liberdade um favor de regimes políticos parcelados ou de declarações constitucionais mais amplas ou mais restritas. A medida dêsses valores humanos e jurídicos está marcada em escala universal. Assim, pois, só a ONU tem hoje capaci-

---

(1) Anteriormente já havia escrito Wendell Willkie: "Para ganhar a paz três cousas parecem necessárias: 1) planeja-la desde já em termos mundiais; 2) assentar que a paz só será possível num mundo econômico e politicamente liberto — liberto tanto para os homens como para as nações; 3) estabelecer que a América representará parte ativa e construtiva na libertação do mundo e na conservação da paz... E' inexoravelmente certo que não pode haver paz em parte nenhuma do mundo a não ser que os alicerces da paz se firmem em tôdas as suas partes". (W. L. Willkie — Um mundo só — CCXXXVI —, pág. 245).

dade para robustecer um método e para atingir um fim: “a Paz pelo Direito”.

“**Si vis pacem para bellum**”. Sendo a guerra o “crime internacional” que se procura banir da comunidade humana, evidentemente o seu preparo unilateral por um Estado isolado não pode ser permitido, nem concebido. O princípio do equilíbrio inter-estatal, **balance of power**, foi ultrapassado. (1) O **jus belli**, atributo das múltiplas e anárquicas soberanias estatais, tornou-se um atributo da soberania única e ordenada da comunidade internacional, da **Civitas Gentium Maxima**. (2) Só a ONU está autorizada a empreender a **guerra-processo** ou **guerra-sanção** contra um Estado que venha a infringir o pacto constitucional de São Francisco, fazendo periclitar a paz do mundo. Essa guerra será apenas “uma força a serviço do Direito”. (3) Ela tem por finalidade “fazer guerra à guerra” (4) conforme a expressão corrente e precisa, ou ainda de “**tuer la guerre**”, segundo Jacques Lambert ou a velha imagem de Santo Agostinho.

- 
- (1) Observa a propósito Aldous Huxley: “A existência de armamentos poderosos constitui para os seus possuidores uma tentação constante de recorrer à violência. **Si vis bellum para bellum**, e quando as preparações de guerra são efetuadas com todos os recursos da ciência e da técnica... as tentações de agressão tornam-se progressivamente mais intensas, até atingir um momento crítico”. (Aldous Huxley — *La Science, la Paix, la Liberté* — CCXXII —, pág. 55).
  - (2) Exato é o comentário de Vicente Rojo: “Deve-se ter em conta que, na ordem política, a existência de um exército internacional exige a simultaneidade de um poder político que regule a sua intervenção... isto é, que se subordine a política local ou nacional à universal” (Rojo — *La seguridad colectiva — El mundo de la postguerra* — CCXXXVII —, Vol. I, pág. 43).
  - (3) Eduardo Theiler, da Universidade do Brasil, disserta com razão: “À ONU cabe fixar, de forma definitiva, precisa e clara, os Direitos e Deveres Internacionais dos Estados e velar zelosamente por sua observância e respeito”. (Theiler — *Os Direitos e Deveres Internacionais dos Estados* — CCXXXVIII —, pág. 231).
  - (4) Maraval, a propósito, tem uma expressão feliz, ao escrever: “Tudo quanto seja realização comum assegurada pelo Direito é política, ainda que seja uma versão pacífica do **bellum omnium contra omnes**, entendido como **defensio omnium contra omnes**” (José Antonio Maravall — *Los fundamentos del Derecho y del Estado* — CCXXXIX —, pág. 181).

Esses três lemas a que aludimos, assim interpretados, estão ainda conforme o pensamento de Alberto Torres em sua monografia "**Vers la paix**", cujas idéias também transfere para outra obra (1). Para o sociólogo brasileiro, no plano político, a resolução dos conflitos dependeria da instituição de uma Assembléia mundial, que mantivesse um regime de paz estável, mediante as seguintes condições: a) liquidação dos conflitos internacionais existentes, b) organização da ordem internacional por meio de tratados, c) criação de uma autoridade internacional. Seriam, portanto, a conquista da paz durável pela **pacificação das divergências**, pela **preparação da lei** e pelo monopólio da **fôrça coativa**, isto é, pelo exercício da guerra-sanção quando necessária.

E para Monsenhor Miguel de Andrea, num plano superior, jurídico-filosófico, a paz mundial está condicionada a três princípios cardinais. Doutrina o filósofo católico: "Destas fontes (o Evangelho, as Encíclicas e a Constituição) procede a minha palavra e também delas derivam os **princípios** inabaláveis e eternos sôbre os quais deverão assentar a reconstrução mundial. O primeiro é a **Liberdade**. A liberdade, que é o dom supremo de Deus feito ao homem, depois da vida. . . E não só a liberdade dos indivíduos, senão também a liberdade das nações. . . Como Bispo católico, proclamo a liberdade como patrimônio inviolável de todos e de cada um dos homens do Universo. O segundo princípio é o da **Justiça**. O mundo que desaparece vinha sendo como que o reino da injustiça. . . Os povos são muito tolerantes e muito pacientes com os êrros políticos e os extravios morais das classes dirigentes. . . Devemos precaver-nos contra as injustiças políticas e sociais, e, sobretudo econômicas. . . **In charitate et justitia pax**. O terceiro princípio é **Democracia**. Admito que a Democracia perdeu o prestígio em não poucas nações. Mas pergunto: bas-

---

(1) Alberto Torres — A Organização Nacional (CCXL), pág. 277. Diz o sociólogo: "A paz a realizar-se é uma simples escala na evolução da sociedade humana. . . A Humanidade não é um símbolo abstrato, uma visão sentimental — é uma realidade".

ta isso para justificar a abolição do regime democrático?... A Democracia necessita de um aperfeiçoamento, ninguém o duvida. Mas aperfeiçoamento não é substituição. Por fim: a estabilidade pacífica do mundo novo exige em nome da Humanidade que, de uma vez por tôdas, as nações se decidam a contribuir com um pouco de sua própria **soberania** para que daí surja a **Sociedade Supra-Nacional**, armada com poderes para ser, no cimo da comunidade universal, o tribunal supremo, inapelável, nos litígios internacionais... Tudo significa estarmos em condições de aspirar uma **paz** que não seja especificamente nem germânica, nem romana, nem saxônica, nem americana, senão essencialmente **cristã**, porque só desta maneira será compreensivelmente humana". (1)

---

(1) Monsenhor Miguel de Andrea — Rumo a um Novo Mundo (CCXLI), págs. 26/37.

## CONCLUSÕES FINAIS

É tempo de concluir. Do que temos exposto e do confronto das doutrinas antagônicas anteriormente relatadas, são, em suma, conclusões finais e necessárias:

- I) A natureza jurídica da ONU representa o maior problema até hoje suscitado na órbita da Teoria Geral do Estado, pelas controvérsias doutrinárias ainda em debate e pelas suas analogias e dissemelhanças simultâneas em relação aos tipos clássicos da morfologia política.
- II) Da natureza jurídica da ONU depende a conservação ou a renovação de todos os princípios balisares da moderna Teoria Geral do Estado, desde o dogma da soberania política ao próprio conceito de Estado e de suas tendências federativas.
- III) O Estado **in abstracto** "é uma ordem jurídica de superposição", consoante define Scelle.
- IV) Os Estados compostos, federativos ou confederativos, são também "ordens jurídicas de superposição".
- V) A ONU, estruturalmente considerada, é uma Confederação de Estados de caráter ecumênico (Delbez), isto é, uma ordem jurídica de **máxima** superposição.



- VI) Em relação ao **more geometrico** da História, a Organização Internacional constitui hoje um proto-Estado Federal, de extensão universal, marcando-se desde já em suas funções políticas e administrativas o desenvolvimento progressivo da "lei do desdobramento funcional" (Scelle), típica do fenômeno federativo.
- VII) Há uma proporção necessária entre a natureza da ONU e as suas finalidades primordiais: manutenção da paz e proscrição da guerra nas relações internacionais.
- VIII) A guerra não é um fenômeno natural, biológico (Spengler) ou geográfico (Ratzel), portanto fatal e inevitável.
- IX) A guerra é fato histórico cultural, ou psicológico (Le Bon), ou educacional (Russel), ou econômico (Piccarolo), ou jurídico (Barcia Trelles) ou político (Mac Iver), portanto derivada de causas sociológicas superáveis.
- X) A paz internacional não é um sonho, é a consequência imediata da evolução jurídica dos povos: paz é a realização do Direito.
- XI) A conquista da paz condiciona-se a três fórmulas correlatas: liquidação arbitral dos letígios antigos (**si vis pacem para pacem**) — a criação de uma ordem jurídica internacional mais sólida e equitativa (**si vis pacem para leges**) — a efetivação de um exército cosmopolita que assegure as sanções previstas na legislação supra-nacional (**si vis pacem para bellum**), afastando a desconfiança mútua entre os Estados, originária das alianças defensivas e ofensivas, num regime precário de "equilíbrio de poderes".
- XII) A Organização Internacional do presente momento histórico está capacitada para promover uma evolução jurídica e moral da Humanidade, levando-a a ingressar no auspicioso e prometido **milenium** da paz.

O mundo em que moramos, em pleno século atômico, envaidecido pelas suas conquistas culturais e técnicas, não pode confessar o seu fracasso no terreno da sua organização política internacional ainda oscilante e frágil. A paz das nações, cuja interdependência geográfica é inevitável e cuja solidariedade moral é necessária, situa-se apenas num problema jurídico, enquadra-se somente na concepção de um Direito novo ou renovado. Lembremos aqui o conselho oportuno de Radbruch aos cultores do Direito e da Justiça de tôdas as latitudes: "A guerra é uma desventura e, ainda mesmo a própria vitória, só é o menor de dois males. E' ao jurista que precisamente pior ficaria resignar-se perante a guerra como uma fatalidade inevitável". (1)

A guerra deve ser tida como um fenômeno imanente às sociedades militaristas e belicosas de um passado remoto, de Grécia ou Roma, mesmo do feudalismo medievo ou ainda das eras colombianas, em que soldados e marinheiros iam ampliando o ecúmeno europeu até às praias ameríndias. Nascia então um tímido Direito das Gentes nos escritos de Vitória, de Gentile ou de Grotius. Os Estados saíam do seu isolamento primitivista para encontrarem-se pela primeira vez como entidades políticas independentes e iguais, no congresso da Paz de Westfália. Havia entre os homens e as nacionalidades a desconfiança latente e o medo difuso: "**Bellum omnium contra omnes**". Este já é um calendário vencido para a nova mentalidade jurídica, que não pode estagnar-se na contemplação do tempo que passou. Exata é a ponderação de Coulanges: "Pela má observação das instituições da cidade antiga, imagina-se possível faze-las reviver entre nós. . . Os últimos anos nos mostraram claramente que uma das grandes dificuldades que se opõem à marcha da sociedade moderna é o hábito que ela adotou de ter sempre a antiguidade grega-romana diante dos olhos". (2)

---

(1) Gustav Radbruch — Filosofia do Direito (XLVI), Vol. II, pág. 192.

(2) Fustel de Coulanges — A Cidade Antiga (LVI), Vol. I, pág. 6.

Com o historiador francês estamos de pleno acôrdo: não é mais possível conceber a instituição do belicismo estatal num mundo que regrediu em superfície e ampliou-se em poderio técnico. Nas Termópilas, após dias de refregas constantes, tombaram os 300 espartanos de Leônidas sob as flechas dos persas, "tão numerosas que cobriam os raios do Sol". Em Hiroshima 300.000 japoneses são fulminados num segundo pelo brilho de um só raio de urânio. A Civilização, já se disse, está colocada ante um dilema: "organizar-se ou perecer".

Acreditamos na primeira alternativa. "As fôrças titânicas do átomo — previniu Cortina — paradoxalmente trabalham pela paz". (1) Parece que, transpondo séculos, surge de novo o fantasma de Cipião para dizer, não mais a Cícero, mas a todos os governos responsáveis pelos destinos da raça humana: "Os homens foram gerados com uma lei que hão de cumprir: — a de cuidar daquele glôbo que vês no meio dêste templo e que se chama Terra". (2)

Acreditamos na primeira alternativa. A Humanidade, que julga haver evoluído em sentimento e cultura um pouco além da era barbárica dos assírios, não tem mesmo um direito de escolha. Não mais pode esitar entre a palavra piedosa de Cristo, o exemplo fraterno do Divino Mestre, e o gládio arrogante de César ferindo e matando por ambição, por egoísmo, por vilania.

Acreditamos na vitória final da inteligência sôbre o instinto, da alma sôbre a matéria, da razão sôbre a inconsciência, do amor sôbre o ódio, da solidariedade sôbre a desconfiança. Não é possível indecisão entre o Direito que tranqüiliza e a fôrça que apavora, entre o bem que nobilita e o mal que não constrói, entre a concórdia e a inimizade, entre a lei e a delinqüência, entre a ordem e o caos, entre o bom senso e a sandice.

---

(1) José Maria Cortina — La futura organizaci6n de la comunidad internacional (CLIX), pág. 316.

(2) Marco Túlio Cícero — Da República — Somnium Scipionis (CLXI), Liv. VI, pág. 127.

Acreditamos na alternativa de "um mundo só" juridicamente organizado, capaz de banir a violência e o crime da guerra, disposto a invocar sempre a Fé e a Justiça como propósito e fundamento das relações entre povos irmãos e vizinhos.

Tudo isto é um sonho apenas? E' uma utopia distante ou uma quimera irrealizável? Talvez. Chega-nos, porém, à lembrança, uma observação otimista de Brown Scott: "O descobrimento do Novo Mundo era apenas um sonho. Um novo Direito Internacional para estabelecer condições novas é outro sonho também. Mas que é a história do mundo senão a realização de sonhos antigos?" (1) Como o internacionalista americano, um diplomata brasileiro, Hélio Lobo, não descrê das ilusões: "Não há conquista — diz êle — que se não alcance senão com muita fantasia. A vida é isso mesmo, uma intermitência de sonho e realidade". (2)

Visionários, poetas, utopistas, que importa a denominação? A verdade é que pelo cenário da nossa história contemporânea já desfilaram vultos representativos dessa geração dos "homens de boa vontade", sonhadores e construtores de uma Era mais feliz e tranqüilizadora: estadistas como Wilson ou Roosevelt assentaram as bases de organizações políticas universais, juriconsultos como Duplessix ou Scelle avantajaram o Direito das Gentes para além dos preconceitos nacionais estreitos e intransigentes, escritores como Remarque ou Tolstoi retrataram a guerra na sua coloração sangrenta e lodosa das trincheiras, parlamentares como Rui ou Briand conclamaram das suas tribunas contra a cegueira e a inépcia dos responsáveis pelos destinos humanos. E os poetas — êsses constantes sonhadores de belezas,

---

(1) James Brown Scott — El progreso del Derecho de Gentes (LIII), pág. 277.

(2) Hélio Lobo — O Pan-americanismo e o Brasil (CCXLII).

eternos dissipadores de harmonias — os poetas de todos os climas não podem deixar de sentir o horror da guerra e a atração da paz. Todos os pacifistas foram poetas de um universo melhor, todos os poetas são pacifistas por vocação e sentimento. Mas entre todos, em todos os tempos, nunca será esquecida a figura singular e inimitável de um trovador da simplicidade e da pobreza, dêsse venerável São Francisco de Assis, que de olhos humildes voltados para o Céu e de mãos caridosas estendidas para a Terra, passou pela vida compondo e cantando o poema imortal de um homem de boa vontade:

“Senhor, fazei de mim um instrumento de Vossa Paz!

Que onde haja o ódio, eu ponha o amor. . .”

---

## BIBLIOGRAFIA

### Relação das obras citadas:

- R. KRANENBURG — Teoria Política — Ed. Fondo de Cultura — México, 1941 — I —
- AMÉDÉE BONDE — Droit International Public — Ed. Dalloz — Paris, 1926 — II —
- THEODOR NIEMEYER — Derecho Internacional Público — Ed. Labor — Barcelona, 1930 — III —
- LÉON DUGUIT — Traité de Droit Constitutionnel — Ed. Tontemaing — Paris — Vol. I, Le problème de l'État — 1921 — Vol. II, La Théorie Générale de l'État — 1923 — IV —
- GEORGES SCELLE — Droit des Gens — Ed. Sirey, Paris — Vol. I, Le milieu intersociale, 1932 — Vol. II, Droit Constitutionnel International, 1934 — V —
- X. S. COMBOTHECRA — Droit Public Général du Monde Civilisé — Ed. Sirey — Paris, 1928 — VI —
- GEORG JELLINEK — Teoría General del Estado — Ed. Albatroz, Buenos Aires, 1943 — VII —
- JEAN SPIROPOULOS — Théorie Générale du Droit International — Ed. Pichon, Paris, 1930 — VIII —
- FRANCO FLORIO — La Organizzazioni Internazionali — E. Giuffré, Milão, 1949 — IX —
- OSKAR GEORG FISCHBACH — Teoría General del Estado — Ed. Labor, Barcelona, 1943 — X —
- RAUL PEDERNEIRAS — Direito Internacional Compendiado — Ed. Freitas Bastos, Rio, 1944 — XI —
- GIORGIO DEL VECCHIO — Crisis del Derecho y Crisis del Estado — Ed. Suárez, Madrid, 1935 — XII —
- HILDEBRANDO ACCIOLY — Manual de Direito Internacional Público — Ed. Saraiva, São Paulo, 1948 — XIII —
- MAURICE HAURIOU — Derecho Público y Constitucional — Ed. Reus, Madrid — XIV —
- ANGEL MODESTO PAREDES — Derecho Internacional Público — Ed. Palma, Buenos Aires, 1951 — XV —
- ALESSANDRO GROPALI — Dotrina dello Stato — Ed. Giuffré, Milão, 1945 — XVI —
- ANGEL MODESTO PAREDES — La Carta de las Naciones Unidas — Ed. Kraft, Buenos Aires, 1945 — XVII —
- MAURANGES DE LAVAREILLE — San-Francisco fera-t-il comme Genève? — Ed. Sirey, Paris, 1945 — XVIII —
- DUTRA FARIA — São Francisco e o problema da Paz — Ed. Pro domo, Lisboa, 1945 — XIX —
- CHARLES CHAUMONT — La sécurité des États et la sécurité du monde — Ed. Pichont, Paris, 1948 — XX —
- JACQUES LAMBERT — Quatre Conférences — Ed. of. Est. Pernambuco, Recife, 1944 — XXI —
- DEP. INF. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Córte Internacional de Justiça — Nova Iorque, 1948 — XXII —
- JOSÉ NICOLAU DOS SANTOS — Fundamentos jurídicos da Transformação dos Estados — Ed. Guaira, Curitiba, 1943 — XXIII —

- JORGE AMERICANO — O novo fundamento do Direito Internacional — Ed. Renascença, São Paulo, 1945 — XXIV —
- VINCENZO GUELLI — O Regime Político — Ed. Armênio, Coimbra, 1951 — XXV —
- R. CARRÉ DE MALBERG — Teoria General del Estado — Ed. Fondo de Cultura — México, 1948 — XXVI —
- EUSEBIO DE QUEIROZ LIMA — Teoria do Estado — Ed. Jacinto, Rio, 1939 — XXVII —
- PONTES DE MIRANDA — Comentários à Constituição de 1946 — Ed. Cahen, Rio — XXVIII —
- RODRIGO OCTAVIO — Direito Público e Constitucional Brasileiro — Ed. Briguier, Rio, 1935 — XXIX —
- R. M. MAC IVER — O Estado — Ed. Martins, São Paulo, 1945 — XXX —
- DARCY AZAMBUJA — Teoria Geral do Estado — Ed. Glôbo, Pôrto Alegre, 1942 — XXXI —
- WOODROW VVILSON — L'État — Ed. Girard, Paris, 1902 — XXXII —
- LUCIO M. MORENA QUINTANA E CARLOS M. BOLLINE SCHAW — Derecho Internacional Público, Sistema Nacional de Derecho y Política Internacional — Ed. Colégio, Buenos Aires, 1950 — XXXIII —
- GERGES BRY — Droit International Public — Ed. Larose, Paris, 1901 — XXXIV —
- CASIMIR MACIEJEWSKI — La Théorie du Droit — Ed. Recueil Sirey, Paris, 1931 — XXXV —
- PEDRO CALMON — Curso de Teoria Geral do Estado — Ed. Freitas Bastos, Rio, 1949 — XXXVI —
- SUMNER WELLES — Roteiro para a Paz — Ed. Cruzeiro, Rio, 1946 — XXXVII —
- TRYGVE LIE — Les Nations Unies et la Paix — Nova Iorque, 1950 — XXXVIII —
- J. GASPAR BLUNTSCHLI — Derecho Público Universal — Vol. I — Teoria General del Estado — Ed. Gongora, Madrid — XXXIX —
- PABLO RAMELLA — La estrutura del Estado — Buenos Aires, 1946 — XL —
- CARLOS DELGADO DE CARVALHO — Geografia Humana — Ed. Nacional, 1938 — XLI —
- AMARAL FONTOURA — Principios de Sociologia — Ed. Glôbo, Pôrto Alegre, 1948 — XLII —
- GIORGIO DEL VECCHIO — Filosofia do Direito — Ed. Saraiva, São Paulo, 1948 — XLIII —
- LEÓN DUGUIT — Fundamentos do Direito — Ed. Inquérito, Lisboa — XLIV —
- MIGUEL — CRUCHAGA TACORNAL — Ed. Reus, Madrid, 1923 — XLV —
- GUSTAV RADBRUCH — Filosofia do Direito — Ed. Armênio, Coimbra, 1947 — XLVI —
- HANS KELSEN — Teoria Geral do Estado — Ed. Armênio, Coimbra, 1945 — XLVII —
- J. M. VELASCO IBARRA — Derecho Internacional del Futuro — Ed. Americalee, Buenos Aires, 1943 — XLVIII —
- HENRY BONFILS — Droit International Public — Ed. Rousseau, Paris, 1912 — XLIX —
- GUSTAV ADOLF WALZ — Esencia del Derecho Internacional y critica de sus negadores — Madrid, 1943 — L —

- CLAUDIO BALDONI — La Società delle Nazioni — Ed. Cedam, Pádua, 1936 — LI —
- MAXENCE BIBIÉ — La Communauté Internationale et ses Institutions Ed. Sirey, Paris, 1949 — LII —
- JAMES BROWN SCOTT — El progreso del Derecho de Gentes — Ed. Espasa, Madrid, 1936 — LIII —
- EMILIO CROSA — Corso di Diritto Costituzionale — Vol. I Teoria Generale dello Stato Moderno — Ed. Giappiachelli, Torino, 1950 — LIV —
- DEP. INF. — Guia de la Carta de las Naciones Unidas — Nova Iorque, 1948 — LV —
- FUSTEL DE COULANGES — A Cidade Antiga — Ed. Teixeira, Lisboa, 1950 — LVI —
- JEAN CRUET — A vida do Direito — Ed. Francisco Alves, Rio — LVII —
- GUIDO GONELLA — Bases de uma Ordem Internacional — Ed. Costa, Lisboa, 1944 — LVIII —
- CARLOS J. HAMBRO — A Conquista da Paz — Ed. Brasília, Rio — LIX —
- A. SAMPAIO DÓRIA — Curso de Direito Constitucional — Ed. Nacional, 1946 — LX —
- HILDEBRANDO ACCIOLY — A Paz Mundial e as Nações Unidas — São Paulo, 1946 — LXI —
- PIO XII, PAPA — Problemas da Guerra e da Paz — Ed. Bertrand, Lisboa — LXII —
- HILDEBRANDO ACCIOLY — Tratado de Direito Internacional — Ed. Imp. Nac., Rio, 1933 — LXIII —
- A. MACHADO PAUPERIO — O conceito polémico de soberania e sua revisão contemporânea — Ed. F. Bastos, Rio — LXIV —
- HAROLDO J. LASKI — El problema de la soberania — Buenos Aires, 1945 — LXV —
- LEVY CARNEIRO — Direito Internacional e Democracia — Ed. C. Branco, Rio, 1945 — LXVI —
- JOAQUIM LUIS OSÓRIO — Introdução Geral ao Direito Público — Ed. Globo, Pôrto Alegre, 1942 — LXVII —
- RUI BARBOSA — Problemas de Direito Internacional — Ed. Truscott, Londres, 1916 — LXVIII —
- LEÓN DUGUIT — Soberania y Libertad — Ed. Beltran, Madrid, 1924 — LXIX —
- EDGARD BODENHEIMER — Teoria del Derecho — Ed. México, 1946 — LXX —
- ORLANDO M. CARVALHO — Caracterização da Teoria Geral do Estado Ed. Kriterion, Belo Horizonte, 1951 — LXXI —
- RUDOLF VON IHERING — A evolução do Direito — Ed. Bertrand, Lisboa — LXXII —
- HANS KELSEN — Teoria Pura do Direito — Ed. Saraiva, São Paulo, 1939 — LXXIII —
- HERMANN HELLER — Teoria del Estado — Ed. Fondo de Cultura, México, 1947 — LXXIV —
- GEORGES SCELLE — Le Droit Public et la Théorie de l'État — Introduction a l'Étude du Droit — Ed. Rousseau, Paris, 1951 — LXXV —
- LUCIEN FEBVRE — La Terre et l'évolution humaine — Paris, 1938 — LXXVI —



- ADOLFO POSADA — La idea pura del Estado — Ed. Lopez, Madrid — LXXVII —
- HANS KELSEN — Esencia y valor de la democracia — Barcelona, 1934 — LXXVIII —
- A. F. CESARINO JUNIOR — História da Civilização — São Paulo, 1937 — LXXIX —
- RAPHAEL M. GALANTI — História Universal — São Paulo, 1907 — LXXX —
- PIERRE PECAUT — Filosofia Moral — Ed. Garnier, Rio — LXXXI —
- DEP. EST. — Em Direção à Paz — (Docum. diplom.), Washington — LXXXII —
- MARCEL WALINE — L'individualisme et le Droit — Ed. Dornat — LXXXIII —
- THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — Direito Público — Ed. Atlas, 1946 — LXXXIV —
- FRANÇOIS FERROUX — Os mitos hitleristas — São Paulo, 1937 — LXXXV —
- GEORGES SCELLE — A propos de l'organisation de la paix — Rev. Renaissance, Paris, n.º 10, 1945 — LXXXVI —
- FERNANDO DE AZEVEDO — Princípios de Sociologia, São Paulo, 1951 — LXXXVII —
- GEORGES SCELLE — Cours de Droit International Public — Ed. Dornat, Paris, 1948 — LXXXVIII —
- DANTE ALIGHIERI — Tratado de Monarquía — Ed. Cosano, Madrid, 1947 — LXXXIX —
- E. DUPLESSIX — La Loi des Nations — Ed. Larose, Paris, 1906 — XC —
- EPITACIO PESSOA — Projeto de Código de Direito Internacional Público — in Pandectas Brasileiras — XCI —
- AMARAL FONTOURA — Introdução à Sociologia — Ed. Glôbo, Porto Alegre, 1948 — XCII —
- G. BALLADORE PALLIERI — Diritto Internazionale Publico — Ed. Giuffré, Milão, 1938 — XCIII —
- GIORGIO LORI — Diritto Amministrativo e Cenni di Diritto Costituzionale — Ed. Hoepli, Milão, 1921 — XCIV —
- HANS KELSEN — La Paz por medio del Derecho — Ed. Losada, Buenos Aires — XCV —
- MICHEL-ANGE VACCARO — Les bases sociologiques du Droit et de l'Etat — Ed. Giard, Paris, 1898 — XCVI —
- EMER VATTER — Droit de Gens — Ed. Cotelle, Paris, 1820 — XCVII —
- RUDOLF VON HIERING — La lutte pour le Droit — Ed. Maresco Aine, Paris, 1890 — XCVIII —
- HANS KELSEN — Derecho y Paz en las relaciones internacionales, México, 1943 — XCIX —
- PAUL ESMEIN — La place du Droit dans la vie sociale — Introduction à l'étude du Droit — Paris, 1951 — C —
- SANTO TOMAZ DE AQUINO — Do govêrno dos príncipes — Ed. Anchieta, São Paulo, 1946 — CI —
- MIRKINE-GUETZÉVITCH — As novas tendências do Direito Constitucional — Ed. Nacional, 1933 — CII —
- SANTO AGOSTINHO — La Ciudad de Dios — Ed. Poblet, Buenos Aires, 1942 — CIII —

- CARLOS SECONDAT DE MONTESQUIEU — *Esprit des Lois* — Paris, 1853 — CIV —
- ERNEST NYS — *Droit International* — Bruxelas, 1912 — CV —
- FULTON SCHEEN — *Filosofias em luta* — Ed. Agir, Rio, 1946 — CVI —
- HUGO GROTIUS — *Mare liberum* — (The freedom of the seas) — Nova Iorque, 1916 — CVII —
- CARLOS FERRÃO — *A Conferência de Moscou* — Lisboa, 1944 — CVIII —
- HEGEL — *Filosofia del Derecho* — Madrid, 1935 — CIX —
- MARCEL BIGNE DE VILLENEUVE — *La crise du "Sens Commun" dans les Sciences Sociales* — Ed. Sirey, Paris — CX —
- JOSÉ NICOLAU DOS SANTOS — *Teoria Geral dos Estado* — Ed. Guaiara, Curitiba, 1950 — CXI —
- TRISTÃO DE ATAÍDE — *Política* — Rio, 1939 — CXII —
- MARRAST — *La Philosophie du Droit de Hegel* — Paris, 1869 — CXIII —
- FRANÇOIS PERROUX — *Le pouvoir et ses fonctions* — Paris, 1945 — CXIV —
- MIGUEL REALE — *Teoria do Direito e do Estado* — Ed. Martins, São Paulo, 1940 — CXV —
- N. P. COMNÈNE — *Suggerimenti per la pace* — Ed. Bompiani, Roma, 1945 — CXVI —
- DEP. INF. — *Propositos de las Naciones Unidas* — Nova Iorque, 1948 — CXVII —
- BENJAMIN COHEN — *Las Naciones Unidas* — Nova Iorque . . . . . — CXVIII —
- FERDINAND TONNIES — *Princípios de Sociologia* — Ed. Fondo de Cultura, México, 1946 — CXIX —
- DARCY AZAMBUJA — *Ligeiros reparos à teoria de Duguit* — *Rev. da Fac. de Direito de Pôrto Alegre* — n.º 1, 1949 — CXX —
- JOSÉ FARANI MANSUR GUÉRIOS — *A Guerra — Sua inevitabilidade* — Curitiba, 1934 — CXXI —
- JOSÉ ORTEGA Y GASSET — *La Interpretación bélica de la História* — *Obras* — Ed. Espasa — Madrid, 1943 — CXXXII —
- ARISTÓTELES — *Política* — Ed. Atena, São Paulo — CXXXIII —
- OSWALD SPENGLER — *Anos de Decisão* — Ed. Meridiano, P. Alegre, 1941 — CXXXIV —
- CURT LANGE — *La posición de Nietzsche frente a la guerra, el Estado y la raza* — Ed. Ercilla — Santiago, 1938 — CXXXV —
- OSWALD SPENGLER — *La Decadencia de Occidente* — Ed. Espasa, Madrid, 1945 — CXXXVI —
- JULIAN HUXLEY — *Vivimos una revolución* — Buenos Aires, 1945 — CXXXVII —
- TITO FULGÊNCIO — *Direito Internacional Público* — Ed. Saraiva — São Paulo, 1932 — CXXXVIII —
- GEORGES KISS — *A Geografia Política na Geopolítica* — *Rev. Bras. Geog.* n.º 4, 1942 — CXXXIX —
- HANS W. WEIGERT — *Geopolítica* — México, 1943 — CXXX —
- EDMUND A. WALCH — *Geopolítica y Moral Internacional* — in Weigert e Stefansson — *Política y Poder en um mundo mas chico (Coletânea)* — Ed. Atlântida, Buenos Aires, 1948 — CXXXI —
- GUSTAVO LE BON — *Psicologia dos novos tempos* — Ed. Garnier, Rio — CXXXII —

- CESAR CANTÚ — História Universal — Ed. Fluminense, Rio .....  
— CXXXIV —
- BERTRAND RUSSEL — O Poder — São Paulo — CXXXV —
- PLATÃO — A República — Ed. Athena — São Paulo — CXXXVI —
- CABRAL DE MONCADA — Filosofia do Direito e do Estado — Ed. Saraiva, 1950 — CXXXVII —
- EDWARD HALLET CARR — Condições de Paz — Ed. Século, Lisboa — CXXXVIII —
- A. CARNEIRO LEÃO — Educação para o após-guerra — Rio, 1944 ....  
— CXXXIX —
- HERBERT SPENCER — L'individu contre l'État — Ed. Félix Alcan, Paris, 1888 — CXL —
- ALVARO TEIXEIRA SOARES — Unesco: suas finalidades universais — Nova Iorque, 1949 — CXLI —
- Declaracion Universal de Derechos del Hombre — Nova Iorque, 1949 — CXLII —
- THOMAS CARLYLE — Os heróis e o culto dos heróis — Ed. Cultura Moderna, São Paulo — CXLIII —
- RALF WALDO EMERSON — Os super-homens — Ed. Cultura Moderna, São Paulo — CXLIV —
- FRANCISCO NITTI — A Democracia — Ed. J. Olimpio, Rio, 1937 ....  
— CXLV —
- EMÍLIO LUDWIG — Julho de 1914 — Ed. Glôbo, Pôrto Alegre, 1933 — CXLVI —
- RAYMOND CARTIER — Les secrets de la guerre dévoilés par Nuremberg — Ed. Fayard, Paris, 1946 — CXLVII —
- HERMANN RAUSCHNING — Hitler me disse — Ed. Dois Mundo, Rio. — CXLVIII —
- MÁRIO PESSOA — Direito Internacional Moderno — Ed. F. Bastos, São Paulo, 1947 — CXLIX —
- PIERRE FRÉDÉNIX — Le Procés de Nuremberg — Revue de Paris, n.º 2, 1946 — CL —
- A. N. TRAIÑINE — La responsabilité penale des hitlerins — Ed. Zeluch, Paris, 1945 — CLI —
- F. CARRARA — Cours de Droit Criminel — Paris, 1876 — CLII —
- PASQUALE FIORE — Droit Pénal International — Ed. Durand, Paris, 1880 — CLIII —
- Dep. pub. — Convencion sobre Genocidio — Lake Success, 1949 — CLVI —
- FREDERIK BERG — Os Julgamentos de Nuremberg — Ed. Aov., Pôrto Alegre — CLV —
- RUDOLF STAMMLER — Economia y Derecho, Ed. Reus, Madrid, 1929 — CLVI —
- A. PICCAROLO — A guerra e a paz na história — Ed. Atena, São Paulo, 1940 — CLVII —
- ADOLFO RAVÁ — Il problema della guerra e de la pace — Ed. Cedam, Pádua, 1932 — CLVIII —
- JOSÉ MARIA CORTINA — La futura organización de la comunidad internacional — Rev. Argent. de Direito Internacional n.º 4, 1943 ..  
— CLIX —
- LIONEL ROBBINS — El problema economico en la guerra y la paz -- Ed. Aguilar, México, 1949 — CLX —
- MARCO TÚLIO CÍCERO — Da República — Ed. Atena — São Paulo — CLXI —

- RICHARD LEWINSOHN — Os aproveitadores da guerra através dos séculos — Ed. Glôbo, 1942 — CLXI I—
- J. DE LA CHAUVÉLYS — De l'origine des armées permanentes en Europe — Ed. Berger, Paris, 1885 — CLXII —
- NICETO ALCALÁ-ZAMORA — Le pouvoir juridique — Ed. Sirey, Paris, 1934 — CLXIV —
- KARL LARENZ — La filosofía contemporânea del Derecho y del Estado — Madrid, 1942 — CLXV —
- J. HUIZINGA — Homo Ludens — México, 1943 — CLXVI —
- EMMANUEL KANT — A paz perpétua — Ed. Vecchi, Rio — CLXVII —
- JOSÉ ORTEGA Y GASSET — El tema de nuestro tiempo — Obras — Madrid, 1943 — CLXVIII —
- PEDRO CALMON — Brasil e América — História de uma política — Ed. José Olímpio, Rio, 1943 — CLXIX —
- FRANCISCO DE VITÓRIA — Derecho Natural y de Gentes — Ed. Emeccê, Buenos Aires — CLXX —
- V. P. POTEMKIM — Historia de la Diplomacia — Ed. Lautaro, Buenos Aires, 1943 — CLXXI —
- G. MASPERO — Historia antigua de los pueblos de oriente — Ed. Jorro, Madrid, 1919 — CLXXII —
- ALEXANDRE MORET e GEORGES DAVY — Des clans aux empires — Paris, 1923 — CLXXIII —
- PEDRO CALMON — O Estado e o Direito n'os Lusíadas — Ed. Dois Mundos, Rio — CLXXIV —
- NICCOLÓ MACHIAVELLI — O Príncipe — Ed. Atena, São Paulo . . . — CLXXV —
- ROLAND MASPÉTIOL — L'État devant la personne et la société — Ed. Sirey, Paris — CLXXXVI —
- ANDRÉS BELLO — Derecho Internacional — Ed. Atalaya, Buenos Aires, 1946 — CLXXXVII —
- CAMILO BARCIA TRELLES — Política Internacional y Derecho de Gentes — Madrid, 1948 — CLXXXVIII —
- CARLOS CAMPOS — Sociologia e Filosofia do Direito, Rio, 1943.
- CLAUDE-ALBERT COLLIARD — Droit International et Histoire Diplomatique — Ed. Dornat, Paris, 1948 — CLXXX —
- HAROLD J. LASKI — La Libertad en el Estado Moderno — Ed. Abril — Buenos Aires, 1945 — CLXXXI —
- J. T. DELOS — La Société Internationale e les Principes du Droit Public — Ed. Padone, Paris, 1950 — CLXXXII —
- CLOVIS BEVILAQUA — Direito Público Internacional — Rio, 1939 .. — CLXXXIII —
- HENRY M. WRINSTON — Bases da paz futura — Ed. Prometeu — São Paulo, 1943 — CLXXXIV —
- CARLOS OLLERO — El Derecho Constitucional de la postguerra — Ed. Bosch, Barcelona, 1949 — CLXXXV —
- SANTO THOMAS MORUS — A Utopia — Ed. Atena, São Paulo . . . — CLXXXVI —
- GEOFFREY KNOX — A paz de ontem e a paz de amanhã — Ed. Hutchinson, Londres, 1942 — CLXXXVII —
- JOÃO CABRAL — O Caminho da Paz pela Ordem Jurídica — Ed. Brasília — Rio, 1939 — CLXXXIX —

- ANTONIO SANCHES DE BUSTAMANTE Y SIRVÉN — La Cour Permanente de Justice Internationale — Ed. Sirey, Paris, 1925 .....  
— CXC —
- VICTOR MARGUERITTE — SDN, história de uma paz — Rio, 1939  
— CXCI —
- IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA — O pensamento político universal e a Constituição Brasileira — Rio, 1947 — CXCII —
- LOUIS NEMES — La paix éternelle est-elle une utopie? — Ed. Nagel, Paris, 1946 — CXCIII —
- CHARLES DE GAULLE — E a França teria vencido... — Ed. J. Olímpio, Rio, 1941 — CXCIV —
- A. MÉRIGNHAC et E. LÉMONON — Le Droit des Gens et la guerre de 1914-1918 — Ed. Sirey, Paris, 1921 — CXCVI —
- JULES ROMAINS — Os sete mistérios da Europa — Ed. Olímpio, Rio, 1941 — CXCVII —
- E. DUPLESSIX — L'Organization Internationale — Ed. Larose, Paris, 1909 — CXCVIII —
- LUDENDORFF — A guerra total — Ed. Inquérito, Rio, 1941 — CXCIX —
- THÉODORE RUYSSSEN — La Société Internationale — Ed. Universitaires, Paris, 1950 — CC —
- RUI BARMOSA — A Constituição de 1891 — Obras Completa, Vol. XVII — Ed. Min. Ed. e Saúde, Rio, 1946 — CCI —
- EDGARDO-MANOTAS WILCHES — Le nouveau Droit de Gens — Ed. Recueil Sirey, Paris, 1948 — CCII —
- WALTER LIPPMANN — A política exterior dos Estados Unidos — Ed. Atlântica — Rio, 1943 — CCIII —
- WALTER LIPPMANN — Objetivos de guerra dos EE. UU. — Ed. Cruzeiro, Rio, 1945 — CCIV —
- LUIS TAPARELLI D'AZEGLIO — Curso de Direito Natural — Ed. Anchieta, São Paulo, 1945 — CCV —
- KAO LOU — Conception d'une Fédération Mondiale — Ed. R. Sirey — Paris, 1930 — CCVI —
- ARTUR PERY — Minha Paz — Ed. Civ. Bras., Rio, 1944 — CCVII —
- ZARETH NUBAR — Vers une organization scientifique de l'État — Ed. Pichou, Paris, 1946 — CCVIII —
- SIMÓN BOLÍVAR — Ideário Político — Ed. Vecchi, Rio — CCIX —
- NOEL-PIERRE LENOIR — Los problemas de la paz — Ed. Claridad — Buenos Aires, 1943 — CCX —
- LOUIS DELBEZ — Droit International Public — Droit Général et Droit particulier des Nations Unies — Ed. Pichon, Paris, 1951 — CCXI —
- J. M. YEPES — Philosophie du Panaméricanisme et organisation de la paix — Ed. Zeluck, Paris, 1945 — CCXII —
- IUDWIG VON MISES — Omnipotencia gubernamental — Ed. Hermes, México — CCXIII —
- HAROLD J. L'ASKI — El Estado Moderno — Ed. Bosch, Barcelona, 1932 — CCXIV —
- HENRY-PEYRET — Le Plan Marshall peut-il sauver l'Europe? — Ed. Sefi, Paris, 1948 — CCXV —
- ILMAR PENNA MARINHO — O Novo Direito Internacional — Rio, 1947. — CCXVI —
- ROGER CÉRÉ — La Seconde Guerre Mondiale — Paris, 1947 .....  
— CCXVII —
- LOUIS DALLOT — Histoire Diplomatique — Paris, 1942 — CCXVIII —

- ROGER CÉRÉ — Entre la guerre e la paix — Paris, 1949 — CCXIX —  
WILL DURANT — Filosofia da Vida — Ed. Nacional, São Paulo, 1951  
— CCXX —  
EDUARDO BENES — Democracia de hoje e de amanhã — Ed. Calvino,  
Rio, 1945 — CCXXI —  
ALDOUS HUXLEY — La Science, la Paix, la Liberté — Ed. Rocher, Mô-  
naco, 1946 — CCXXII —  
GETÚLIO VARGAS — A Nova Política do Brasil — Ed. Olímpio, Rio,  
1938 — CCXXIII —  
FRANKLIN DELANO ROOSEVELT — Olhando para o futuro — Ed.  
Progresso, Bahia, 1946 — CCXXIV —  
RAUL GOMES — Caminhos da Paz — Curitiba — CCXXV —  
ADAM SMITH — Recherches sur la nature et les causes de la richesse  
des nations — Ed. Garnier, Paris, 1859 — CCXXVI —  
SILVIO FRONDIZI — El Estado Moderno — Ed. Losada, Buenos Aires,  
1945 — CCXXVI I —  
G. JELLINEK — V. E. ORLANDO — La Dottrina Generale dello Stato  
— Milão, 1921 — CCXXVIII —  
MARCO TÚLIO CÍCERO — De las leys — Ed. Tor, Buenos Aires ....  
— CCXXIX —  
THOMAS HOBBS — Leviatan — Ed. Fondo de Cultura, México, 1940  
— CCXXX —  
HERBERT SPENCER — A Justiça — Ed. Bertrand, Lisboa .....  
— CCXXXI —  
DARIO VELLOZO — No limiar da Paz — Curitiba, 1939 — CCXXXII —  
PIERRE FERNESOLE — S.S. Pie XII et la paix du monde — Ed. Beau-  
chesse, Paris, 1947 — CCXXXIII —  
WLLIAM BEVERIDGE — Il prezzo della pace — Ed. Bompiani, Roma,  
1945 — CCXXXIV —  
ERNEST JÜNGER — La Paix — Paris, 1947 — CCXXXV —  
WENDELL L. WILLKIE — Um mundo só — Ed. Nacional, São Paulo,  
1944 — CCXXXVI —  
VICENTE ROJO — La seguridad coletiva — El mundo de la postguerra  
— Ed. Mundo Atlantico, Buenos Aires, 1944 — CCXXXVII —  
EDUARDO THEILER — Os direitos e os deveres internacionais dos Es-  
tados — Pub. Acad. Intern. de Derecho Comparado, Havana, 1951  
— CCXXXVIII —  
JOSÉ ANTONIO MARAVALL — Los fundamentos del Derecho y del  
Estado — Madrid, 1947 — CCXXXIX —  
ALBERTO TORRES — A Organização Nacional — Ed. Nacional — São  
Paulo, 1938 — CCXL —  
MONSENHOR MIGUEL DE ANDREA — Rumo a um Novo Mundo —  
Ed. Glôbo, Pôrto Alegre, 1944 — CCXLI —  
HÉLIO LOBO — O Pan-americanismo e o Brasil — Ed. Nacional, 1939  
— CCXLII —  
RODRIGO OCTÁVIO — Direito Internacional Privado — Ed. F. Bastos,  
São Paulo, 1942 — CCXLIII —
-

# ÍNDICE

	Página
UMA PÁGINA DE SAÚDE . . . . .	3
HOMENAGEM . . . . .	5
INTRODUÇÃO . . . . .	7

## I PARTE

### NATUREZA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

	Página
I POSIÇÃO DO PROBLEMA . . . . .	15
II INDECISÕES E CONTROVÉRSIAS . . . . .	20
III "CIVITAS MAXIMA" . . . . .	27
IV ASPECTOS DA MORFOLOGIA POLÍTICA . . . . .	30
V QUE É ESTADO? . . . . .	39
VI QUE É NAÇÃO? . . . . .	45
VII O ESTADO E A ORDEM INTERNACIONAL . . . . .	48
VIII CONCEITO DE PROTO-ESTADO . . . . .	54
IX OBJEÇÕES DE AMEDÉE BONDE E CLAUDIO BALDONI . . . . .	61
X A CRÍTICA DE HAURIU . . . . .	70
XI O PROBLEMA DA SOBERANIA . . . . .	77
XII O ESTADO E O DIREITO . . . . .	84
XIII AS DOUTRINAS DE KELSEN, RADBRUCH E HELLER . . . . .	89
XIV A DOUTRINA DE SCALLE . . . . .	94
XV ALGUMAS CONCLUSÕES . . . . .	100

## II PARTE

### FINALIDADE DA ONU

	Página
I A PAZ PELO DIREITO . . . . .	109
II CONCEITO DE PAZ . . . . .	113
III FILOSOFIA DA PAZ . . . . .	117
IV A ORDEM E A PAZ . . . . .	123
V ANATOMIA DA GUERRA . . . . .	130
VI A GUERRA COMO FATO NATURAL E BIOLÓGICO . . . . .	134
VII A GUERRA COMO FATO PSICOLÓGICO . . . . .	140
VIII A GUERRA COMO FENÔMENO HERÓICO OU PRAGMÁTICO . . . . .	147
IX A GUERRA COMO FATO ECONÔMICO E VENAL . . . . .	154
X A GUERRA COMO FATO LÚDICO OU ESTÉTICO . . . . .	162
XI "BELLUM JUSTUM" . . . . .	167
XII "JUS BELLI" . . . . .	172
XIII A GUERRA-SANÇÃO . . . . .	176
XIV O IDEAL PACIFISTA . . . . .	181
XV "RUMO A UM NOVO MUNDO" . . . . .	188
XVI SÍNTESES DOUTRINÁRIAS . . . . .	194
XVII CONCLUSÕES FINAIS . . . . .	208
BIBLIOGRAFIA . . . . .	214



**PAPELARIA REQUIÃO  
CURITIBA**