

## Perecimento do Estado\*.

*Ataliba Nogueira*

Catedrático de Teoria Geral do Estado na  
Faculdade de Direito da Universidade de  
São Paulo.

Tem-se a impressão hoje de que o estado é robusto, em plena vitalidade, talvez até eterno.

Nunca como nos nossos dias reuniu em sua inteireza os caracteres que o distinguem de qualquer outra sociedade política do passado ou do presente. Preenche satisfatoriamente a definição: *sociedade soberana surgida com a ordenação jurídica cuja finalidade é regular globalmente a vida social de determinado povo, fixo em dado território e sob um poder.*

Ja na época que se dizia liberal, o grande SPENCER clamava contra a ingerência excessiva do estado na vida individual e dos grupos.<sup>12</sup> É que não atinou que isto mesmo constitui a tarefa do estado.

Que diria hoje!

Por definição, o estado é totalitário, absorvente das atividades sociais que entende passar para a sua direção, assenhoreando-se do que deseja, sejam bens ou pessoas. Não admite concorrência alguma. É soberano na extensão da palavra e regula esta ou aquela ou aquela outra relação social ou deixa de regulá-las ao seu talante.

---

\* Lição no encerramento solene dos cursos jurídicos de 1970, no salão nobre da Faculdade de Direito, a 9 de novembro de 1970.

ATALIBA NOGUEIRA, *Lições de teoria geral do estado*. São Paulo, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1969 p. 67.

2. HERBERT SPENCER, *The man versus the state*. London, 1884, p. 105; Do mesmo autor, *Principes de Sociologie*, Paris, 1876, t. II, n. 223.

Se várias vêzes em sua história pareceu não despótico, deve-se a circunstâncias fortuitas, como o estarem exercendo o poder pessoas tolerantes, de índole bondosa, de formação verdadeiramente cristã. Na constância da sua história, não lhe valeu para amainar o totalitarismo nem o cristianismo nem a fórmula tão maneirosa da igreja unida ao estado. Quantas lágrimas ela acarretou à igreja e quanto falseamento da religião.

Pois bem, não obstante o que acabamos de salientar, há prenúncios de que o estado tende a desaparecer.

São fatos que verificamos no ocidente e no oriente, na vida interna dos estados e na internacional.

Nem são poucos nem pouco perceptíveis, pelo contrário se foram acumulando nos últimos anos e tornando-se nitidamente instituições de luta contra o estado.

A fórmula do totalitarismo era. *Entre l'individu et l'état pas d'intermédiaire*. Não se admite intermediário entre o indivíduo e o estado.<sup>3</sup>

Tropeça hoje o estado com numerosos grupos surgidos no seu seio. Sendo obrigado a tolerá-los, buscou fórmulas de contemporização e recorreu ao subterfúgio de reconhecê-los oficialmente — como se fôra favor seu — e de regular-lhes o funcionamento. Mesmo assim, nem sempre logrou êxito e a luta com certos grupos tem sido permanente.

Analisemos alguns dêles. Primeiramente os partidos políticos.

Formam-se os partidos políticos para atingir o poder e subjugar o estado aos seus interêsses, quanta vez egoísti-

---

3. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Bruxelles, Ed. Librairie encyclopedique, 1957, pp. 37 e 59.

cos. No poder ou fora d'êles são fôrças atuantes. O ativismo é o seu característico. Outrora jamais o estado tolerou tal concorrência, o que se deu apenas há pouco mais de um século. Mesmo assim, é patente a luta entre êle e os partidos políticos, pois o estado arranja meios e modos de reobter o seu contacto directo com os indivíduos.

Tôdas as funções sociais busca unificá-las em suas mãos.

Os sindicatos surgiram no seio do estado para unificar os trabalhadores. Se tomarmos o exemplo da França, vemos que o código penal napoleônico, sob penas graves, proibia a coligação dos trabalhadores e a legislação civil era orientada pelo axioma *Pas d'intérêt pas d'action*, pelo que os sindicatos não podiam comparecer em juízo para defesa de interêsses de classe. Só cada trabalhador individualmente. Neste século, em 1913, é que os tribunais admitiram em juízo os sindicatos, mas a lei só em 1920 acolheu o que já havia firmado a jurisprudência sete anos antes.<sup>4</sup>

E tudo isto foi obtido mediante violência, em face da violência do estado.

Tal fôrça cobrou hoje o sindicato que é preciso a mais forte repressão para que êle se não contraponha ao estado, que não quer nem pode abdicar da sua nota característica de regular globalmente as relações sociais.<sup>5</sup>

---

4. PAUL CUCHE, *La législation du travail et les transformations du droit*, in *La cité moderne et les transformations du droit*. Paris, Bloud & Gay, 1925, pp. 169, 177, 186, 187 e 190.

5. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, pp. 70 e ss. 81 e ss., 114 e 140. Refiro-me de preferência a êste professor de Bruxelas porque, protestando não ser totalitário, lamenta, entretanto, que o estado esteja submergindo sob a ação desenvolva dos vários grupos sociais. Interessante aludir a um "governo invisível", p. 142, como certo professor de Harvard, que se refere a "fôrças ocultas atuantes" (RAYMOND VERNON. *A empresa multinacional*, in *Diálogo*, revista publicada pela Embaixada Americana no Rio de Janeiro, vol. III, n. I, p. 29).

A C.G.T. e outras sociedades análogas são as unificadoras de numeroso grupo de sindicatos dentro no território do estado, o qual se arroga, todavia, ser o unificador único de tôda autoridade e função. E como tal o único a editar o direito e o único garantidor da liberdade e da justiça, ao seu modo é bem de ver!

De outro lado, as federações da indústria e do comércio constituíram-se igualmente fôrças dentro no estado e muitas vêzes contra o estado.

A universidade esforça-se pela sua autonomia e a sua linha de coerência leva-a a se opor ao estado e o estado lhe tem feito concessões, na esperança de subjugá-la de nôvo. É sabido que tendo sido supressa pela revolução francesa, como tôdas as corporações, Napoleão se recusou a restaurar a verdadeira Universidade. Fundou antes faculdades profissionais, entre as quais as de direito para o ensino apenas da legislação do estado.

Voltando-nos para as associações culturais, literárias, artísticas, científicas, vemos que se insurgem contra a ingerência nelas dos poderes públicos, pois dêles esperam o dinheiro e nada mais.

A Igreja católica manteve ou procurou manter a sua independência em face do poder temporal, mas, desde que surgiu o estado, a sua attitude foi de luta aberta ou de submissão à nova forma política de absolutismo. Agora porém, parece recobrar a sua liberdade, não admitindo a ingerência do estado nas relações sociais que são da sua competência. E o direito canônico, como o de várias outras sociedades, timbra em não ser direito do estado.<sup>6</sup>

---

6. No Brasil, ao tempo do Império, o estado sòmente admitia o direito canônico quando não contrariasse o seu próprio direito. Mera tolerância. Assim, dentre muitos outros episódios, na célebre questão religiosa, que levou dois bispos a serem condenados a dois anos de prisão com trabalhos forçados, as sentenças deixam bem claro que o único direito é o do estado. Revista *O Direito*, ano II, vol. III, n. 2, Rio de Janeiro, 1874, p. 445.

A federação, que existe desde o nascimento dos Estados Unidos da América do Norte, é forma de estado que reduziu a soberania do estado. Pois tanto o estado federal quanto os estados federados são soberanos nas matérias da sua competência, o que significa que nenhum dêles é soberano no sentido do antigo instituto jurídico característico do estado. É, pois, mais um fato que prenuncia o perecimento do estado. Daí a crescente ação do estado contra a federação.<sup>7</sup>

Finalmente, a nossa análise dos fatos atuais na vida do estado encontra estupefata a realidade de que “o estado cessou de ser o ponto máximo de referência e de unidade entre os homens e a instituição” que até há pouco lhes merecia lealdade. Na última grande guerra — recorda BALLADORE PALLIERI — os cidadãos combateram, de uma e outra parte dos estados beligerantes, de acôrdo com as suas convicções políticas e independente da posição oficial do estado.<sup>8</sup> E mereceram elogios também os “maquis” e os “partigiani”.

Na constituinte de 1946, no plenário, indagaram em aparte ao discurso que proferia o senador LUIZ CARLOS PRESTES: Se houver guerra entre o Brasil e a Rússia de que lado ficaria? Pois não vacilou um instante em responder: jamais do lado de um estado capitalista.

Nos derradeiros meses de govêrno do presidente João GOULART, em 1964, certo jornal de São Paulo afirmou em editorial que, se o presidente da república lançasse o Brasil em guerra contra os Estados Unidos, nós deveríamos estar com os Estados Unidos. É que “postos diante da própria responsabilidade, escolheriam não por pertencerem ao esta-

---

7 O fenômeno não é apenas brasileiro ou dos Estados Unidos da América do Norte. É universal. Chegaram a afirmar, por isso, que a federação é mera transição para o estado unitário, sem perceberem que, nos últimos tempos, o estado. (que é o mesmo que estado totalitário) não tolera concorrentes.

8. G. BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello stato*. Padova, CEDAM, 1958, p. XI.

do, mas de acôrdo com as suas convicções de outro gênero.”<sup>9</sup>

Eshorooa-se o estado “sob os nossos olhos”.

O princípio, tão tenazmente perseguido pela ordenação jurídica do estado, de unificar nas suas mãos tôdas as funções sociais é solapado em sua base e no seu próprio conceito inspirador.

As ideologias são mais potentes que os estados. Não conhecem as fronteiras que os separam. Informam as inteligências e movem as vontades para a atividade política, sem se impressionarem com a ideologia oficial do estado. É isto que leva à guerrilha, cujo objetivo se não circunscreve ao território do estado, pois não se contém nas suas lindas.

Estamos compendiando fatos que anunciam o perecimento do estado. Apresentamos vários dêles no mundo ocidental. No mundo não-capitalista, das simples perspectivas do futuro e conseqüentes promessas, também já se vai passando para os fatos.

Na Rússia soviética, a longa experiência política em que vive, equacionou o problema de se entregarem algumas das funções que hoje cabem aos organismos do estado à competência de organizações sociais. Caminha-se, pois, para a extinção gradual do estado.

Enveredaram primeiramente para a transferência de algumas funções ligadas às atividades culturais do povo a organizações sociais. Assim, a “União das sociedades esportivas” substituiu a comissão do estado encarregada da educação física e dos esportes.<sup>10</sup>

Como dizem os documentos soviéticos, em medida crescente as organizações sociais ir-se-ão encarregando das

---

9. Idem, *ibidem*.

10. *La URSS de hoy y de mañana*. Ediciones en lenguas extranjeras. Moscú, 1960, pp. 46 e 47.

questões relacionadas com a sanidade, a ordem pública e a observância das regras de convivência socialista.<sup>11</sup>

O futuro govêrno há de buscar novas formas de participação do povo na direção do estado. Estão na senda da futura “incorporação dos trabalhadores ao trabalho cotidiano de direção do estado”.

O desenvolvimento sucessivo do espírito de iniciativa e da atividade política do povo conduzirá, na Rússia, as organizações sociais a assumirem algumas das funções executadas hoje pelos órgãos do estado.

Tal processo de ampliação do papel e das funções das organizações sociais já está operando em nossos dias. Prepara-se por êste modo a criação de condições propiciadoras da futura extinção do estado. A finalidade é um regime social em que a sociedade possa dirigir-se sem o aparelhamento político do estado.

Afirmam que o estado pròpriamente não será *abolido*; ir-se-á extinguindo paulatinamente, até que o poder político deixe de ser necessário.

Os organismos locais e as próprias emprêsas vão lo-grando, cada vez mais, autonomia em face do estado. Passam para organizações sociais certos aspectos da educação, saúde, esportes. É método mais eficaz, pois despertam o interêsse pessoal de cada cidadão e os das próprias localidades<sup>12</sup>.

Aquelas funções perdem o seu caráter político e transformam-se em funções de órgãos do autogovêrno social.

---

11. P. ROMASHKIN, *Fundamentos del derecho sovietico*. Sob a responsabilidade do *Instituto do estado e do direito*, da Academia de Ciências da URSS. Ediciones en lenguas extranjerias, Moscú, 1962, pp, 16 a 18.

12. *Revista de estudios políticos*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962 enero-febrero, 72.

As primeiras medidas a respeito destas reformas foram anunciadas por KRUSCHEV, no 22.º congresso do partido comunista, na sessão de 18 de outubro de 1961.<sup>13</sup>

### **Externamente.**

Na ordem internacional, como vimos até agora na ordem interna de cada estado, não é êle mais a sociedade dotada do poder incontrastável de querer coercitivamente e de fixar as competências.<sup>14</sup>

Tomemos como exemplo os dois maiores estados do mundo. As duas maiores potências mundiais, nem elas, podem subsistir mais sòzinhas. Não são auto-suficientes.

O presidente ROOSEVELT afirmou que as fronteiras dos Estados Unidos da América do Norte estão em Dakar e, por isto, necessitavam àquele tempo de bases militares no Brasil e nos Açores.

A Rússia soviética arrosta com o maior desprestígio internacional ao manter os seus satélites pela fôrça do seu exército.

Cada estado está bem distante de se bastar; necessita de outros. Ora, é isto a negação viva da velha asserção jurídica de que “o estado é sociedade perfeita”.

Até alguns decênios atrás o soberano não podia admitir agrupamentos superiores, “com interêsses próprios, exi-

---

13. *Documentos del XXII Congreso del partido comunista de la Unión Soviética*, 17-31 de octubre de 1961, in *El camino del comunismo*. Ediciones en lenguas extranjeras. Moscú, 1961. Contém as primeiras medidas para a passagem do socialismo ao comunismo, cf. especialmente pp. 599 e 600.

14. HERCULANO DE FREITAS, *Direito constitucional*. Curso dado na Faculdade de Direito de São Paulo. Edição do centenário do nascimento do autor. São Paulo, 1965, p. 28.



gências próprias e diante dos quais deva ceder.” Não obstante a resistência baseada nos velhos princípios, o estado vai perdendo a pouco e pouco a soberania, perdendo o seu primeiro caráter histórico e jurídico e as suas demais características; vai deixando de ser estado.

As Nações Unidas surgem em detrimento do estado, esta é que é a verdade, pois a ordenação jurídica internacional se afastou da sua forma típica tradicional. Contam ainda com defeitos em sua estrutura, mas as linhas mestras são lançadas.

Salienta BALLADORE PALLIERI, em seu *Diritto internazionale pubblico*, que até há poucos decênios, nos casos em que os estados “agiam no sentido de tutelar interesses gerais ou em nome de princípios mais gerais, sempre o fizeram com as mesmas formas e os mesmos limites e os mesmos meios empregados para os seus interesses privados”.<sup>15</sup> Era o regime dos simples tratados.

A partir das Nações Unidas, porém, os estados, com o próprio sacrifício, enveredaram para a “*organização internacional*”, para uma associação que não visa cuidar dos seus interesses particulares nem dos interesses comuns de apenas um ou mais estados. Visam as Nações Unidas aos interesses da comunidade maior de estados, interesses da *organização*, desvinculados dos interesses dos estados.

A ordenação jurídica internacional tem em vista a formação de vontade unitária. “Tal vontade não apresenta mais qualquer laço, nem ao menos indireto e de fato, com a vontade dos estados componentes. Pelo contrário, em muitas hipóteses, têm até o *dever de prescindir* da vontade dos estados”.<sup>16</sup>

Analisemos as *Nações Unidas*. Já esta organização foi objeto de estudo, nesta Faculdade, pelo professor MAROTTA

---

15. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*. Milano, Giuffrè, 8.<sup>a</sup> ed., 1962, p. 505.

16. G. BALLADORE PALLIERI, op. cit., p. 514.

RANGEL, catedrático de direito internacional público, em tese de concurso para livre-docência.<sup>17</sup>

Façamos hoje considerações de outra ordem, buscando mostrar como as Nações Unidas e outras organizações internacionais, delas oriundas, concorrem para o futuro desaparecimento do estado.

A atividade de tais organizações separa-as dos estados componentes, não tem em vista os interesses particulares de um ou de outro estado, são-lhe atribuídas tarefas e, para a sua realização, podêres que estado algum estaria disposto a reconhecer em outro estado.<sup>18</sup>

Nenhum estado acataria de outro prescrições referentes à sua política como as faz o conselho de segurança quando intervém em questão perigosa para a paz. A simples recomendação das Nações Unidas a um estado é interferência nos seus negócios internos. E os inquéritos? E o envio de comissões?

Há novidade na organização e nas suas funções, sem precedente nas praxes internacionais. E novas obrigações para os estados: fornecimento de informações, de meios financeiros, de pessoas e até de contingentes militares; obrigação de submeter-se a inquéritos e suas interferências; reconhecer valerem em seu território certos atos; de executar ordens.<sup>19</sup>

Em outras organizações como a *Comunidade européia do carvão e do aço*, a *Comunidade econômica européia* e a *Comunidade européia de energia atômica*, acentuam-se ainda mais as limitações à competência dos estados que as cria-

---

17. VICENTE MAROTTA RANGEL, *Do conflito entre a carta das Nações Unidas e os demais acórdos internacionais*. São Paulo, Saraiva S/A, 1954.

18. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, Giuffrè, 8.<sup>a</sup> ed., 1968, p. 531; CLAUDE-ALBERT COLLIARD, *Institutions internationales*. Paris, Dalloz, 5.<sup>a</sup> ed., 1970, p. 338.

19. G. BALLADORE PALLIERI, op. cit., p. 532; CLAUDE-ALBERT COLLIARD, op. cit., p. 338.

ram e patenteiam os sintomas do futuro desaparecimento do estado, pois já funcionam em tempo suficiente para provar que substituem com vantagem aquelas pessoas de direito internacional, caducas para aquêles assuntos vitais.

Os seus órgãos dirigem-se diretamente aos cidadãos dos estados membros, às emprêsas, aos indivíduos que se encontrem em seu território, dando-lhes ordens, impondo-lhes tributos, sôbre êles exercendo fiscalização, o que acarreta também interferência direta na sua legislação.<sup>20</sup>

Na hipótese de contestação sôbre se tal ou qual ato é válido, o estado não lhe pode, por sua única autoridade, recusar aplicação. Importa suscitar a questão na ordem internacional e aguardar a decisão.

É irreconhecível o antigo direito internacional, tais as profundas modificações nêle introduzidas com a criação destas organizações.

Nos tratados do tipo antigo, os estados, depois de discutirem tôdas as cláusulas do texto, as suas fórmulas, os vocábulos, as vírgulas, sabem exatamente em que posição se encontram, quais os compromissos subscritos ou recusados, o que devem e o que não devem fazer e quais as liberdades que conservam.<sup>21</sup>

Hoje, entretanto, uma vez assinado o tratado dessas organizações, os estados *não sabem mais quais as consequências que dêle se derivam* para cada qual dos estados que o subscreveram.

Os compromissos são assumidos de tal modo que não são êles que vão dar ordens, mas uma vontade diferente, uma autoridade com competência para lhes dar ordens.<sup>22</sup> Resa o art. 9.º da *Comunidade européia do carvão e do aço*: “No cumprimento dos seus deveres, os membros da Alta

---

20. G. BALLADORE PALLIERI, op. cit. pp. 540 e 541.

21. G. BALLADORE PALLIERI, *Problèmes juridiques de la CECA*. Milano, Giuffrè, 1957, p. 6.

autoridade..<sup>23</sup> não solicitam nem aceitam instruções de nenhum govêrno nem de nenhum organismo.. Cada estado-membro compromete-se a respeitar êste caráter supranacional e a não procurar influir nos membros da Alta autoridade na execução de sua obrigação.”

Portanto, os estados são submetidos à autoridade pessoal de um órgão, que se apresenta separado completamente dêles, portador de interêsse distinto do interêsse dos estados e que, na defesa de tais interêsses, pode dar ordens aos estados e cujo conteúdo lhes é imprevisível.

Avalie-se a grande novidade. Até há pouco, o direito internacional estava na fase rudimentar, pois elaborava instituições de direito privado, instituições que diziam respeito a cada qual dêles. Passou a buscar agora o interêsse geral, para o que recorre decididamente a fórmulas de direito público. Não se lhe aplicam conceitos privatistas de delegação de poderes ou outros análogos. Os seus poderes são públicos e a sua função é de natureza pública em relação aos estados.<sup>24</sup>

Por exemplo, a inovação carregou para o direito internacional o *desvio de poder*, instituto do direito administrativo (art. 33) tão bem estudado pelo professor CRETELLA JÚNIOR, em sua tese de livre-docência.<sup>25</sup>

Vão caindo muitas das concepções tradicionalmente aceitas.

---

22. G. BALLADORE PALLIERI, *Problèmes juridiques de la CECA*. cit.p. 7.

23. Hoje, em lugar de “Alta autoridade” diz-se: “a Comissão”.

24. G. BALLADORE PALLIERI, *Problèmes juridiques*, cit., pp. 8 e 9 BALLADORE PALLIERI analisa a nova construção jurídica com aguda penetração. Não está sozinho, mas a maioria dos internacionalistas, erroneamente, ou recorrem a impossível analogia com o direito privado ou à também impossível analogia com certos institutos de direito público interno, como faz C. A. COLLIARD, *Institutions internationales*, cit., p. 343. Assimila as organizações internacionais à federação!

25. J. CRETELLA JÚNIOR, *Desvio de poder*, Editôra Revista dos Tribunais, 1964.

Assim, as novas organizações internacionais a que nos referíamos, sem serem estados nem por analogia, possuem os três chamados poderes: legislativo, executivo e judiciário. Mais uma vez verificamos o golpe profundo sofrido pelo estado, que se mostrara incapaz de por sua ordenação jurídica reger aquêles assuntos ora confiados às organizações internacionais.

Diante de tudo quanto observamos até aqui, revelando que o estado vai perdendo as notas que o caracterizam <sup>26</sup> e, pois, vai desaparecendo a pouco e pouco, enxergamos dois aspectos das novas questões que se apresentam: **Primeiramente**, não estamos diante de crise do estado, somente verdadeira se os fenômenos fôsem temporários, mas nos defrontamos com a morte do estado; em segundo lugar, não divisamos o superestado a substituir a sociedade que sucumbe. O superestado seria nova edição de instituições já ultrapassadas com o estado. <sup>27</sup>

---

26. ATALIBA NOGUEIRA, *Lições de teoria geral do estado*. São Paulo, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1969, pp. 46 a 67.

27. A primeira vez que me feriram a atenção alguns dos fatos que patenteiam a impossibilidade do estado cumprir a sua missão e que demonstram perder até notas que o caracterizam, entendi que se caminhava para o *superestado* (*Lectio de sapientia*, na Universidade Católica de Campinas, 8 de março de 1943; *O pan-americanismo e o superestado americano*, in *Revista do Instituto histórico e geográfico brasileiro*. Rio de Janeiro, 1949, vol. 195, pp. 35 a 41. Entendi que se dirigia para o governo mundial.

Posteriormente, verifiquei que jamais poderia existir o superestado, que não passaria, aliás, de estado em grande tomo, se acaso pudesse surgir. Nem, conseqüentemente, governo mundial.

Assim, até 1961, o meu programa de ensino, no curso de bacharelado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, manteve um dos pontos derradeiros *O estado e o superestado*. A partir do ano seguinte, quando refundi o programa, na terceira e última parte, rejeitei o superestado e passei a cogitar de *A superação do estado* (1962, pontos 29, 30 e 31). Já em 1963, coloquei como terceira parte o *Perecimento do estado* (pontos 41, 42 e 43).

Todos os programas foram impressos no início do ano respectivo.

Segue-se indagação ingênua: Caminhamos para a anarquia, como parece indicarem os movimentos subversivos em tôda parte do mundo, a generalizada insegurança dos direitos, a perversão das instituições políticas, econômicas e sociais?

Não é exato.

A tudo que apontamos acrescenta-se o anacronismo do estado onisciente, do estado enciclopédico, na época do tecnicismo e da especialização, como ensina o douto BALLADORE PALLIERI.<sup>28</sup> Sob o pêso de competência que abrange tudo, sucumbe o estado pela sua incapacidade de a tudo prover. Cumpre mal a sua tarefa, quando cumpre.

Nada de anarquia. O homem não prescinde da sociedade, a sociedade exige o direito, o direito exige a autoridade. Eis a *sociedade política*. Ela, sim, tem que existir sempre: a sociedade política. A forma de organizá-la, porém, varia de época para época e de lugar para lugar.<sup>29</sup>

Nem sempre existiu o estado. É êle criação do Renascimento. É por isto que o desconheceu o mundo antigo e o medieval. Ainda nos últimos tempos da idade média, quem poderia prever que ao desaparecerem as formas

---

28. G. BALLADORE PALLIERI, *Problèmes juridiques de la CECA*, cit., p. 15.

29. Com a devida venia dos mestres cuja opinião é contrária, não é possível confundir *sociedade e estado*, como aliás eu próprio confundi nos primeiros anos de ensino (cf. o meu trabalho *O estado é meio e não fim*. São Paulo, Saraiva, 3.<sup>a</sup> ed., 1955), passim.

Entre as numerosas formas de sociedade estão as *sociedades políticas*. Estas por sua vez também assumem *formas as mais diversas*. A sociedade política é que não pode deixar de existir. Uma das suas formas é o estado. Surgiu no Renascimento e não antes. Poderá desaparecer para dar lugar a outras formas de sociedade política.

É anacronismo denominar *estado* às formas de sociedade política do mundo antigo. Daí a dificuldade e a divergência dos que se propõem traduzir, por exemplo, o vocábulo *polis*. Para alguns é o *estado*, para

políticas então existentes havia de surgir em seu lugar o estado?

Também não existe o estado nos dias de hoje por tôda parte. Há várias formas de sociedade política nesta nossa época: para nos referirmos sòmente às mais conhecidas — emirados, sultanados e tribos. Existem tribos nas cinco partes do mundo. Na Europa, ao norte da Suécia, Noruega e Rússia, aliás tribos nômade. Ora, ninguém dirá que são estados. Mas são sociedades políticas.

Podemos ponderar também que se espalham por tôda parte de cada vez mais as *empresas multinacionais*. É sobe-

---

outros a *cidade*. FUSTEL DE COULANGES, o insigne historiador, assim denominou a sua conhecida obra: *La cité antique*. Paris, 1864. Historiadores e juristas modernos, afeitos ao nôvo vocabulário do direito público, verificam que *polis* não é nem cidade, nem estado, nem *estado-cidade*, nem *cidade-estado*.

O que se conclui do conhecimento daquela sociedade política de determinada época da Grécia antiga, é que o vocábulo é intraduzível. Desde que não existe mais o que os gregos denominavam *polis*, também não temos palavra que lhe corresponda. O principal, porém, é que os característicos da *polis* não são os mesmos do *estado*, como se verifica do cotejo das aludidas instituições políticas. Não sendo possível traduzir a palavra, havemos de empregar sempre *polis*.

Diga-se outro tanto do *tiranado*. *Reino*, *império*, *principado*, etc., são formas de *governo*, não são formas de *estado*, vocábulos que nada têm de unívocos.

Também em Roma a forma política nas várias épocas não se assimila ao estado. Foi o império, ou melhor, o imperialismo da cidade de Roma sôbre boa parte do mundo então conhecido.

Poder-se-ia referir a palavra *status*, que se encontra no início do *Digesto*.

Mas, convém atentar bem no texto do direito romano (D, I, 1, 2): *publicum ins est quod ad statum rei romanae spectat* (*Corpus iuris civilis*. *Digesto*, ed. THEODOR MOMMSEN, *Berolini*, apud WEIDMANNOS, 1905). Traduzo por esta forma: Público é o direito que diz respeito ao *interêsse* da república.

jamente comprovado que tais emprêsas entram em conflito com a soberania do estado.

---

O referido texto de ULPIANO é assim traduzido por REYNALDO PORCHAT: “Direito público é aquêle que se refere ao estado dos negócios romanos, isto é, do govêrno da república” (*Curso elementar de direito romano*. São Paulo, Duprat, 1907, vol. I, pág. 208).

BENTO DE FARIA, ao traduzir a obra de MACKELDEY, assim põe em linguagem: “Público é o que diz respeito ao estado da coisa romana (república)”. F. MACKELDEY, *Elementos de direito romano, tradução de A. BENTO DE FARIA*, Rio de Janeiro, J. Rib. dos Santos, 1907, parte geral, n. 24.

A palavra *estado*, portanto, no direito romano, não se traduz por “sociedade política” e nada tem de comum com o vocábulo de hoje. Este, “quase” bem empregado por MAQUIAVEL, sòmente se apresenta com tôdas as suas notas características nos tratados de Westfália (1648).

Assim mesmo, a generalização do uso rigoroso do conceito não foi rápida, sendo empregada a palavra, durante logo tempo, em sentido bem *diferente do que hoje significa*. No direito português, por exemplo, encontramos *estado da Índia, estado de Gôa, estado do Brasil, estado do Maranhão etc.* Em outros direitos públicos da época: *Estados gerais* dos Países Baixos.

A pulverização da sociedade política na idade média criou numerosas formas, nenhuma das quais apresenta as notas características do estado.

Não enveredemos, repito, para as formas de govêrno: reino, império, principado, etc. Não são formas de estado. O vocabulário jurídico atual não tolera mais tais confusões. Ou então nunca construiremos a ciência do direito público. Sòmente agora é que buscamos concertar o vocabulário, não por acôrdo dos especialistas, o que não ofereceria rigor, mas apenas comodidade; é por exigência da *definição* de cada instituto e o emprêgo rigoroso de cada vocábulo.

Já não é possível continuar-se também com a confusão entre estado e nação; nação, povo, população; estado e país; federação e descentralização; cidadania e nacionalidade etc.

Cf. as minhas *Lições de teoria geral do estado*. São Paulo, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1969. Às pp. 41 e ss., exponho a origem do estado.



Vários dos seus aspectos foram estudados recentemente por RAYMOND VERNON, professor em Harvard.<sup>30</sup> Considera os investidores estrangeiros nos estados em desenvolvimento e nas superpotências econômicas. O curioso é referir-se, em seu estudo, a “fôrças ocultas atuantes”.

Vamos ater-nos às conclusões a que chega. Filia-se ao grupo dos que preconizam “uma entidade empresarial de âmbito mundial, que seria orientada e fiscalizada por algum órgão supraestadual.” E acrescenta: “As emprêsas de âmbito mundial realmente parece merecerem um regime em que se sujeitam a autoridades de âmbito tão amplo quanto o seu.”<sup>31</sup>

Outro fato que chama a atenção para a tese que sustentamos é o referente aos direitos fundamentais da pessoa humana.

É domínio hoje defeso ao estado, ainda que êle teime em pretender impor-se como definidor e garantidor único de tais direitos.

A verdadeira vida do homem, a sua vida moral e a sua liberdade são direitos seus, unicamente porque nasceu homem. Desenvolvem-se fora de todo coletivismo e fora de tôda ordenação jurídica do estado. A circunstância de não serem sancionadas pelas normas do estado significa que não acompanham a sorte e a mutabilidade com que se apresentam as normas estaduais.

É por isto que hoje se regressa ao compêndio de tais direitos à parte da enumeração acolhida pelas constituições políticas. São declarações e não leis do estado, princípios e não normas do estado. Diante dêles o estado tem que estacar.<sup>32</sup>

---

30. RAYMOND VERNON, *A emprêsa multinacional*, in *Diálogo*, revista da Embaixada Americana do Rio de Janeiro, vol. III, n. 1, pp. 29 a 37.

31. RAYMOND VERNON, *op. cit.*, p. 37.

32. G. BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello stato*. Padova, CEDAM, 2.<sup>a</sup> ed., p. 235.

O certo é que se caminha, neste assunto como em outros, para o âmbito internacional. Os direitos do homem já saem da esfera dos estados.

A mais notável de tôdas é a “*Declaração universal dos direitos do homem*”, adotada e promulgada pelas Nações Unidas, ainda em Paris, em 1948.<sup>33</sup>

No tocante aos estados componentes daquela organização, comprometeram-se todos a assegurar em cooperação com ela o respeito universal e efetivo daqueles direitos e liberdades fundamentais.

Por último, resta-nos indagar se a nossa tese é marxista. Vamos analisá-la sob êste prisma, ainda que tôda a nossa demonstração só se baseasse na *história do estado* e não na *história das idéias políticas*, pejada, como tenho dito sempre, de aberrações da inteligência humana. É de pouca serventia a *história das doutrinas políticas*.

Na verdade, CARLOS MARX, ao fundamentar o materialismo histórico na realidade econômica como realidade fundamental, associa ao perecimento da sociedade capitalista a extinção do estado.

Mas o faz em caráter hipotético. Sem dúvida a hipótese é admitida nos métodos científicos. Importa, porém, verificar em que se baseia o cientista.

Afirma que tudo depende da realidade econômica. O mais são realidades derivadas, o estado, o direito, a religião, a arte, a filosofia etc. Assim, ao término da sociedade capitalista, tais concepções se desenvolverão ou não, adequando-se à nova estrutura econômica. As que se não adequarem desaparecem. Entre elas menciona o estado.<sup>34</sup>

---

33. Cf. a minha tradução da “Declaração universal dos direitos do homem”, in *Lições de teoria geral do estado*. São Paulo, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, pp. 136 e ss. Algumas traduções em linguagem são claudicantes, por exemplo, quando confundem “ordem” e “ordenação jurídica”. Ora, a *ordenação jurídica* tem por objetivo a ordem. Não é possível confundi-las. E, como esta, outras imperfeições.

34. Cf. exposição sucinta nas minhas *Lições de teoria geral do estado*, cit. pp. 218 e ss.

Não aceitamos tal hipótese porque, bem ao contrário, a realidade fundamental é a realidade espiritual; porque, ainda, é falso que a realidade social caminha fatalmente para o comunismo<sup>35</sup>, porque, a final, o perecimento do estado, que também entrevemos, é devido à sua natureza contingente, não necessária e à sua origem empírica, histórica, não lógica. Surgiu o estado com certa ordenação jurídica; ora, o direito positivo nem é imutável nem eterno.

*Asseveramos que o estado vai perecer porque os fatos da vida política interna no oriente e no ocidente e também da vida internacional nos mostram os sintomas do seu trespassse e não porque tal ou qual doutrina o preconize.*

Para onde caminhamos? Qual será a futura forma da sociedade política?

Como já dissemos, igual previsão não foi possível no final da idade média e a nova forma surgiu no Renascimento. Só se previa a extinção do regime político feudal. O mais era imprevisível.

Assim também hoje. A mudança das estruturas há de ser profunda. As fronteiras dos estados já não são mais adequadas para conter as instituições que regulem globalmente a vida social. E tais instituições hão de ser múltiplas, ao contrário do estado, que pretende monopolizá-las.

A religião, a educação, a ciência, a economia, o trabalho, a agricultura, a indústria e o comércio, a higiene e saúde, os transportes, a segurança pública, a defesa militar, principalmente a bomba atômica e os mísseis, tudo parece que há de ser regido por setores diferentes e autônomos entre si.

Longinqüamente as Nações Unidas, a Unesco, a OIT, o GATT, a CECA, o Mercado Comum, a Euraton, o Comecon

---

35. Idem, pp. 221 e 222.

dão idéia de algo do que talvez venha a ser a ordenação jurídica da sociedade política do futuro.

Aos políticos, aos estadistas, aos juristas e a outros técnicos incumbe a tarefa de inventar formas e institutos jurídicos para regerem os interesses diversos e superiores aos dos estados.

Sejam convictos de que a tendência é para a organização pública internacional.<sup>36</sup> e <sup>37</sup>.

---

36. G. BALLADORE PALLIERI, *Verso l'organizzazione pubblica internazionale*, conferência na Universidade de Nápoles, in *jus*, publicada a cura dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Milano, Vita e Pensiero, 1961 (giugno), ano XII, fasc. II, p. 165 e ss. WOLFGANG FRIEDMANN, *De l'efficacité des institutions internationales*. Paris, Armand Colin, 1970.

37 Não se trata de sutilezas, mas de fenômeno jurídico fundamental: a época das obrigações convencionais entre os estados vai sendo superada pela quadra da criação de instituições públicas, muito embora também estas hajam surgido de obrigações convencionais.