

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

e

BERTA M. HAINES

(Tradução de ESPÍRITO SANTO MESQUITA)

(Continuação do Capítulo I)

FEUDALISMO

QUANDO enfraqueceu o poderio de Roma e as tribos do norte invadiram a Europa meridional passou o mundo por uma fase de anarquia política em que a influência controladora da igreja e os poderes exercidos pelos grandes barões contribuíram para manter uma aparência de paz e de ordem (23). Foi durante êsse período que começaram a tomar forma os primeiros desentendimentos entre a Igreja e o Estado, desentendimentos êstes que giravam em torno de questões como a das imunidades do clero, a dos impostos sobre os bens da igreja e os limites dos campos de suas jurisdições temporal e espiritual, questões estas que exigiam solução e implicaram na luta pela supremacia. Não é de admirar-se que durante o período de perturbações que se seguiu, homens pacíficos e de inteligência da época procurassem os conventos que eram defendidos contra os rigores e brutalidades da luta política e das guerras incessantes. As desordens e as lutas que eram provocadas por piratas e salteadores e estimuladas pelos barões que pilhavam uns aos outros não contribuíram para o progresso do comércio e da indústria ou para o estabelecimento de uma ordem política estável.

As tribos teutônicas do norte não tinham nenhuma forma fixa de organização política. A tribo, como na antiga Grécia ou Roma, foi a unidade política inicial; às vezes tribos se uniram para formar confederações temporárias. Durante êsses séculos o fator mais significativo foi, porém do ponto de vista político, conceito germânico de direito. Nascendo com a idéia primitiva do direito tribal, pouco afetado aliás pelas novas condições sociais, as imposições dos tempos e as características dos teutos contribuíram para que se processasse uma evolução gradual da doutrina fundamental de seu direito, denominada usualmente "o espírito da lei". De acordo com êsse princípio, diz o Professor McIlwain, "um grupo racial dentro de um Estado não estava sujeito às leis tribais do Estado podendo, ao contrário, impor as suas próprias. Havia casos em que era preciso determinar qual a lei que devia ser aplicada, levando-se geralmente em conta para isso a profissão do réu. McIlwain acha que é da maior importân-

cia essa fase do pensamento jurídico germânico porque num tal sistema de leis de aplicação pessoal podia o direito romano sobreviver às invasões dos bárbaros se a população de Roma fôsse bastante grande para que suas leis pudessem mais tarde formar uma parte do direito local da região depois que os povos se tivessem fixado na terra, tornando-se regionais suas leis. Por causa dêsse princípio da individualidade tornou-se porém difícil saber-se como o direito romano poderia ter se impôsto como costume local como aconteceu em certos lugares. Se êle se tivesse impôsto talvez jamais teria ocorrido a sua renascença pelo menos quando ocorreu e como ocorreu nos séculos sétimo história do direito foi certamente como um costume local que as regras romanas do direito subsistiram e não sob a forma de jurisprudência científica, caso possamos chegar a essa conclusão baseados e décimo, isto porque nesse nevoento período da nos raros, esparsos, superficiais e excessivamente imperfeitos epítomes que datam daquela época. Por essas razões, o obscuro período da individualidade da lei deve ser visto como um dos mais críticos em toda a história do pensamento político porque se a continuidade do direito romano tivesse sido interrompida naquela época poderíamos dizer com segurança que toda a evolução por que passou aquele pensamento no ocidente teria sido muitíssimo diferente daquela que ocorreu realmente. Esta continuidade correu de fato o grave risco de quebrar-se. O conhecimento que possuímos do texto do código justiniano pende de um único fio, cujo precioso manuscrito se acha guardado em Florença. Quanto aos efeitos do princípio da individualidade, porém, poderia perfeitamente não ter havido nenhum Irnerius, nenhum Bartolus, nenhum Cujas e nenhum Bodin (24).

A importância do indivíduo na aplicação da lei deu aos poucos lugar ao conceito territorial: mas fôsse sua base a pessoa ou o território, certo é que o costume foi a verdadeira fonte e sanção da lei para os conquistadores e conquistados.

Entre as contribuições políticas dos teutônicos estão: 1) o reconhecimento da grande importância da pessoa humana, realçando-se os seus direitos e privilégios em vez do de controle do estado; 2) um novo tipo de assembléia popular com o advento da moderna idéia de representação; 3) um direito que se desenvolveu por si mesmo,

(23) Relativamente às características do sistema medieval, consultar F.L. Schuman, *op.cit.*

(24) C.H. McIlwain, *op.cit.*, 169-170.

mais tarde sistematizado nos códigos teutônicos e no desenvolvimento do direito comum da Inglaterra.

Quando as tribos começavam a ocupar um determinado território com limites geograficamente definidos e a viver de acordo com as leis em vigor, formou-se o estado medieval. Do caos político dos primórdios da Idade Média surgiram os reis e monarcas medievais e o sistema político econômico conhecido por feudalismo. Com a desintegração do controle político exercido sobre as comunidades da Europa ocidental, controle esse que data da época da dominação dos romanos e resultou do enfraquecimento da autoridade dos líderes bárbaros, surgiu um grande número de unidades políticas. As idéias sociais, políticas e econômicas características que predominaram em cada uma dessas unidades giravam em torno do feudo. Este envolvia a idéia de uma coisa de valor desfrutada por uma pessoa mas pertencente a uma outra, podendo isso referir-se às terras, aos bens, posição pessoal e cargos oficiais; antes, porém, as relações recíprocas foram, em teoria devidamente definidas ou então estabelecidas, o que sempre acontecia na base dos direitos mútuos regulados em lei. A posição do senhor e do vassalo passou a ser o fator mais importante nesse período, posição essa que deu origem às relações sociais e políticas básicas. Essa foi a época em que “a posse da terra determinava a posição social dos homens, definia os seus direitos e assegurava as suas liberdades, sendo então quase equivalentes as expressões “lei ditada pela terra” e “lei da terra” — que continham a maior parte das disposições que visavam proteger a pessoa física e também os direitos de propriedade dos súditos” (25).

Conjugando os poderes exercidos pelos imperadores romanos com uma certa dose de autoridade exercida durante muitos séculos pelos papas e bispos, os reis procuravam acabar gradualmente com as desordens e a anarquia reinantes, conquistando assim um poder bastante amplo para impor a necessária unidade. Dessa maneira foram lançadas as bases do estado medieval. Quando a idéia relação pessoal do teuto com seu chefe misturou-se com o conceito romano de controle exercido sobre uma determinada porção de território, o senhor tribal se transformou no soberano de um estado que possuía área geográfica definida como base física, soberano esse que exercia o controle político e econômico a custa de uma casta militar que o garantia. Os indivíduos subjugados por esse soberano ou se refugiavam nos conventos ou se transformavam em simples servos ligados à terra e explorados pelos cavaleiros e soldados. A transformação dos senhores tribais em soberanos de um estado processou-se, em primeiro lugar na França e na Inglaterra, consumando-se gradualmente em outros países da Europa ocidental.

Os reis medievais muitas vezes considerados como possuidores de uma autoridade absoluta, estavam porém — como o sabemos hoje — sujeitos às restrições das leis divinas e naturais. Eles go-

vernaram, segundo a expressão original de Bracton, “em nome de Deus e da Lei”. Podiam é certo violá-la; mas, quando assim procediam, tornavam-se tiranos e passíveis pois de sofrer a resistência, tanto dentro da lei como pela força bruta, dos seus súditos. Sujeitos a certas limitações vagas ou mal definidas, os governantes medievais exerceram, com poucas restrições do ponto de vista prático, o *dominium et imperium* dos imperadores romanos.

Separadas em muitos sentidos, porém, do sistema senhorial, as cidades medievais fizeram uma das mais interessantes experiências em matéria de governo e de economia. Como centros de produção e de comércio, cedo caíram sob o controle das associações de comerciantes — conhecidos pelo nome de guildos dos mercadores — e de grupos de artífices — conhecidos pelo nome de guildos dos artesãos. Os membros dessas organizações — guildos possuíam o monopólio da produção e da distribuição; eles fixavam os padrões de qualidade da mão-de-obra e as condições de trabalho para os operários. As próprias cidades não raro formavam ligas como a Hanseática, com seus tribunais próprios, câmaras e mercados destinados a troca de seus produtos.

Essas cidades não raro conseguiram libertar-se do jugo do rei e de seus delegados ou representantes imediatos. A independência que vieram a desfrutar foi-lhes conferida comumente por meio de um tratado ou convênio em que se estipulavam os seus direitos e privilégios. Por essa razão, os esforços feitos com o objetivo de limitar as prerrogativas reais foram incentivados pela situação de semi-independência que desfrutavam. Grande parte da cultura artística, literária e social da Idade Média desenvolveu-se nesses ativos centros industriais, abrindo o caminho para a diplomacia, os entendimentos e as negociações internacionais dos tempos modernos o estabelecimento de uma norma perfeitamente definida de conduta das relações entre eles existentes.

Durante muito tempo, a idéia de domínio do mundo — como a que os romanos acobertavam persistiu na mente de muitos homens. Depois que o Império de Roma se desintegrou, a Igreja Católica, sob a orientação do Vaticano, sonhou unificar o poder no mundo pretendendo manter toda a Europa sob o domínio eclesiástico. O Império Romano e a Igreja Católica Romana são, segundo a teoria medieval, dois aspectos de uma mesma monarquia cristã cuja missão é a de abrigar sob suas asas todas as nações do mundo. Com a expansão dos poderes da igreja e com o seu sistema de leis canônicas, os monarcas começaram a rebelar-se contra os pagos e seus representantes até que, por meio de gêneros e devido às discórdias civis, tornaram-se autoridades supremas tanto sobre as questões políticas como sobre as religiosas. Não obstante, a idéia do império mundial medieval persistiu até o princípio do século dezoito. Em 1648, porém, com o tratado de Paz de Westphalia, os estados passaram a ser considerados como politicamente independentes, tratado esse que faz, pelo menos temporariamente, um certo termo aos esforços envidados com o objetivo de criar um estado mundial. “Esta paz sela

a desintegração do império mundial tanto para os papas como para os imperadores e permite que se ponha em prática, integralmente, a doutrina de Grotius, isto é, a da soberania dos estados" (26).

O ESTADO NACIONAL

O Estado nacional teve sua origem nas lutas pela supremacia entre os barões medievais. Uns avançaram sobre os outros e por meio da guerra, da intriga, das confabulações e de toda a sorte de ardis ditados pelo egoísmo e pela aventura e utilizados com o objetivo de reforçar seu poder, impor, como rei, a sua autoridade e exercer o seu domínio sobre grandes territórios. Como principais defensores da nova tese de unidade racial e aproveitando as vantagens que lhes oferecia o internacionalismo desintegrador, os monarcas surgiram como protetores dos direitos das classes inferiores contra o poder ávido dos senhores poderosos. Muito embora houvesse em cada um dos reinos que então surgiram um grupo racial e político dominante, outras raças serviram com a maior lealdade o soberano comum. Em lugar do império da igreja que era universal, surgiu um considerável número de soberanos independentes que mantinham apenas relações extra-oficiais uns com os outros. Constituindo impérios em vez de estados, essas unidades políticas formaram a base do moderno estado nacional (27). Desde o advento do feudalismo que o desenvolvimento político da Europa Ocidental se processou por meio desse estado. Devido às guerras e às conquistas delas resultantes, à diplomacia (não raro baseada na astúcia e na trapaça) e à expansão pacífica que se processou por meio do desenvolvimento do comércio e da indústria, quase toda a terra caiu nas mãos de um pequeno grupo de estados nacionais. Durante muito tempo pensou-se que era melhor empregar a força e a astúcia do que os métodos francos e pacíficos e que o príncipe ou o governante não precisava ser correto no cumprimento de suas promessas, porque ele podia de direito colocar acima de tudo as suas próprias conveniências. Na arte de conduzir os negócios do estado dessa época, predominava a lei da autopreservação e nenhum escrúpulo de honestidade ou de direito devia ser levado em conta quando o interesse pessoal do rei estivesse em jogo. Com o correr dos tempos, porém, os costumes e as práticas de intercâmbio diplomático se desenvolveram, conferindo-se então aos cidadãos direitos e privilégios recíprocos.

No último período da Idade Medieval dois fatores muito contribuíram para o desenvolvimento da idéia de nacionalismo. Foram a adoção da língua vernácula como meio de expressão literária e a invenção da imprensa que muito auxiliou a divulgação da crescente literatura nacionalista entre uma maior porção do povo. A diferenciação no campo da literatura foi logo seguida pela

separação política — um movimento que foi especialmente estimulado pela Reforma. Com a cisão da igreja católica, o sentimento favorável à unidade religiosa e ao domínio universal perdeu sua força estabilizadora (28).

As características fundamentais da nacionalidade são: a língua comum (como instrumento de perpetuação das tradições históricas), o tão falado espírito de grupo, uma cultura moldada nos costumes e nas relações sociais, o estilo da expressão artística e literária e um conjunto complexo de instituições, hábitos, observância religiosa, interiores e organização política.

As primitivas formas de nacionalismo na Europa foram concebidas com o intuito de defender os interiores das famílias reinantes ou dos aristocratas que sobreviveram à sociedade feudal; mas só indiretamente estas formas afetavam os povos dos estados e dos principados ainda incipientes. Só no século dezoito é que o patriotismo se aliou com a consciência de nacionalidade para produzir o "genuíno nacionalismo". Este nacionalismo foi então formulado e defendido por filósofos e pensadores políticos proeminentes. Os humanistas e liberais formaram desde logo entre aqueles que mais defendiam o nacionalismo econômico e político (29). Um indivíduo "esclarecido", diziam eles, melhor servirá a humanidade e a causa do internacionalismo porque será um "nacionalista devotado e consciente". As formas liberais do nacionalismo só no século seguinte é que foram trocadas por outras, mais radicais e a que Maurias chamou de nacionalismo integral. O Professor Hayes assim o caracterizou:

O nacionalismo integral pode ser definido, de acordo com o próprio Maurras, como "o interesse exclusivo pela política nacional, a manutenção da integridade do País e o aumento do seu poder. — Isto porque uma nação entra em declínio quando diminui sua potência militar. "Isto, note-se bem, tanto se aplica em relação com as nações "oprimidas" ou subjugadas" como também com aquelas que conquistaram independência e unidade política. É aplicável, portanto, às nações da Europa e da América, mais do que às da Ásia e da África. Entre as últimas, o nacionalismo liberal está em ascensão entre as primeiras, muito embora ele ainda tenha alguma força, o nacionalismo integral o suplantou, banindo-o mesmo da idéia de muita gente. (30)

Ninguém pode duvidar que o nacionalismo é, agora, não só para os reis e membros das classes aristocráticas como para todo o povo em geral, uma das principais forças que regulam a vida econômica e política em todo o mundo.

O Estado moderno se apoia no conceito de nacionalismo segundo o qual todo o estado é sobe-

(26) T.A. WALKER, *The Science of International Law*, (Londres, 1893), pág. 57.

(27) Relativamente à evolução dos Estados Modernos, consultar F.L. Schuman, *op.cit.*

(28) Consultar *Essays on Nationalism* (The Macmillan Company, 1926). *Essay I* de Carlton J.H. Hayes e também *The Historical Evolution of Modern Nationalism* do mesmo autor (Farrar & Rinehart, Inc., 1931)

(29) Para uma análise dos diferentes tipos de nacionalismo, ver *The Historical Evolution of the Modern Nationalism*, de J.H. Hayes.

(30) *Idem*, pág. 165.

rano, isto é, independente dos demais. A opinião corrente aceita, via de regra, a nação como a forma mais avançada e melhor de desenvolvimento no mundo político. Nas palavras de um notável expoente do grupo que defende esta teoria: "A natureza manda que a luta pela sobrevivência seja uma luta do grupo. O grupo nacional é o único que pode atender a esta condição. (31). Um dos princípios fundamentais do nacionalismo é o de que cada estado considere a si mesmo e a suas idéias como superiores, tendo sempre em mente que tem uma união especial a cumprir. Cada estado acredita que se seu dever principal é o de garantir sua sobrevivência e de difundir as idéias e ideais que considere constituírem seu patrimônio ou herança peculiar. (32)

Direitos e deveres do estado nacional — Concebe-se hoje que os modernos estados nacionais assumem certos deveres e direitos essenciais. O primeiro direito é o de existência, isto é, o direito de autopreservação e defesa. Ele representa o princípio básico da existência do estado e justifica a adoção das medidas que se tornem necessárias a sua segurança e defesa e também à preservação da integridade de seu território. Esse direito, com as suas caracterizações, foi perfeitamente definido no primeiro artigo da Declaração de Direito e Deveres das Nações perfilhada pelo Instituto Americano de Direito Internacional, em 1916, com as seguintes palavras: "Tôdas as nações têm o direito de existir, de defender e conservar sua existência, mas esse direito não implica e nem justifica o de defender ou conservar sua existência por meio de atos ilícitos praticados contra estados pacíficos e fracos". Os direitos de autopreservação e autodefesa nacional, importantes e necessários como de fato o são para a existência e o progresso do estado, constituem um dos principais obstáculos à redução do orçamento. Não se determinou ainda como se poderá definir se um estado é agressor ou agredido, isto é, não se descobriu ainda o critério com que se deverá determinar se o estado cometeu o crime de agressão ou se agiu apenas em legítima defesa.

O segundo direito é o de soberania e independência. Esse direito, no que diz respeito as relações exteriores, está sujeito a muitas limitações resultantes dos acôrdos, tratados e das simples normas de cortesia internacional. Tais limitações são especialmente importantes nos estados semi-soberanos, nos estados neutros ou protetorados. Os direitos que se seguem são baseados na de soberania e independência (33).

1. Direito de estabelecer, manter e mudar a forma de governo, envolvendo o direito de revolução.

2. Assinar tratados e fazer alianças.

3. Legislar, modificar as leis vigentes e promover sua execução.

4. Exercer, com exclusividade, jurisdição sobre tôdas as pessoas e coisas dentro do respectivo território, sujeito a certas exceções no que diz respeito aos súditos de nações estrangeiras, aos representantes diplomáticos e aos navios de outras nacionalidades muitos em seus postos ou navegando em suas águas.

Esses direitos implicam em determinados deveres como o de não intervenção nos negócios de outras nações e o respeito e observâncias das normas e costumes de direito internacional. A intervenção pela força — que era comum nas primitivas relações entre os estados — é agora geralmente condenada e já não mais justificável, exceto no caso de crime ou quando os interesses internacionais de grande importância estão ameaçados. A recusa da sanção internacional para as conquistas do Japão na Mandchúria mostra como o público hoje repudia a medida de intervenção armada.

O terceiro direito de um estado nacional é o de igualdade perante a lei. Conforme expresso em termos concisos por Marshall, Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, "a Rússia e Gênova têm iguais direitos. E' dessa igualdade que decorre o princípio de que nenhum povo pode impor um governo a um e a outro. Cada um deles legisla para si mesmo e só a si mesmo é que pode impor sua legislação" (34). Realmente, muito embora os estados, como também os indivíduos, não sejam completamente iguais e embora os grandes estados tenham maior poder e influência do que os pequenos no campo dos negócios internacionais e não raro vedem mesmo os direitos dos mais fracos, o ideal de igualdade é constantemente defendido como uma das condições necessárias e vitais de um ajustamento racional entre as nações.

O direito ao respeito é o quarto direito fundamental de um Estado. A sua violação é considerada como uma afronta à dignidade do Estado. Esse direito implica em respeito pelo Estado representado pelo seu soberano, seus navios de guerra e seus agentes diplomáticos, respeito esse que se demonstra com as honras de praxe que se lhes presta e com a etiqueta tradicional com que são tratados.

O quinto direito é o de intercâmbio em geral, inclusive relações diplomáticas e comerciais. Esse direito está sujeito a importantes limitações mas é necessário ao estado para que ele possa fazer parte da família de nações.

Todos esses direitos envolvem importantes deveres e responsabilidades.

Eles exigem, segundo Daniel Webster, que "tôdas as nações, quando forem admitidas, a seu pedido, no círculo dos governos dos povos civilizados, devem compreender que não só lhes assiste o direito de soberania e a dignidade nacional mas

(31) KARL PEARSON, citado na obra de Edward Krehbiel *Nationalism, War, and Society* (The Macmillan Company, 1916).

(32) Relativamente ao moderno culto do nacionalismo e patriotismo, ver F.L. Schuman, *op.cit.*

(33) Na elaboração desse trecho sobre os direitos dos estados tomamos por base a obra de A.S. Hershey *The Essentials of Public International Law*. (The Macmillan Company, 1927).

(34) The Antelope, (1825).

também são obrigadas a observar, estrita e fielmente, todos os princípios, leis e usos correntes entre esses povos civilizados”.

Deduzem frequentemente certos corolários do nacionalismo. Assim, dizem que o expansionismo é uma parte da missão das nações. O alargamento das fronteiras com a conquista de novos territórios é muitas vezes considerado como uma necessidade nacional e esta não raro é mais importante do que os compromissos, os acordos e as boas normas de relações internacionais. Além disso, os estados são em tese rivais dos outros em comércio, indústria e negócios diplomáticos. Atrás desses corolários está a idéia há tanto debatida porém bastante defendida de que os indivíduos devem defender o governo dos respectivos países, quer aprovelem ou não sua conduta, porque é, certo ou errado, o governo de sua pátria”. Da aceitação desses corolários têm resultado a intolerância, o militarismo e a guerra. Na diplomacia significam muitas vezes a adoção da política de que os fins justificam os meios e de que tudo quanto redunde em benefício da honra e do poder nacional é perfeitamente justo. Isto, no setor das relações internacionais, é o que lança uma nação contra outra, sendo a guerra, nesse caso uma parte necessária da vida nacional. Aliados a essas noções de certo modo extremadas que muitas vezes tornaram odiosos os conceitos do nacionalismo surgiram contribuições que também provocaram o melhoramento das relações pacíficas que lançaram as bases para o crescente internacionalismo. “Para alcançar os ideais contemporâneos de cultura e de soberania popular universais”, diz o Professor Hayes, “o estado nacional está melhor adaptado do que qualquer outra instituição política que o mundo conhece (35).

PROGRESSO NO SENTIDO DA ORGANIZAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

A fraqueza do nacionalismo — o predomínio do interesse particular na conduta dos negócios internacionais, as dificuldades e incertezas da guerra comercial e os frequentes conflitos armados com suas horríveis conseqüências — levou os homens a sonhar com um estado internacional ou mundial. Os primeiros passos na direção da cooperação internacional foram dados com os acordos sobre os métodos por meio dos quais as nações por vias diplomáticas, poderão resolver suas controvérsias e conduzir seus negócios de interesse comum e com a formulação das normas e regras conhecidas por direito internacional (36).

Devido ao fato desse direito internacional basear-se em boa parte de tratados e acordos diplomáticos como também nos tribunais de cada país, é que sua execução fica em grande parte a cargo de cada um deles separadamente, tem-se

feito toda a espécie de esforços para criar tribunais internacionais permanentes e com os necessários poderes para limpar as leis e princípios internacionais. Com esse propósito, um conselho de arbitramento foi criado como normas de conduta definidas para a solução dos litígios. Outros órgãos destinados a pôr em vigor as leis e princípios do direito internacional foram criados como resultado da Primeira Grande Guerra e durante o período da reconstrução.

A cooperação que foi considerada necessária do ponto de vista militar durante essa Guerra resultou na criação de um Supremo Conselho de Guerra. Provou ser um eficiente método de impôr unidade administrativa em tempo de guerra. Infelizmente, foi muitíssimo difícil continuar essa cooperação na paz, mesmo em se tratando de assuntos de recursos financeiros ou econômicos e dos problemas que interessavam todas as nações. Os governos aliados, durante um certo tempo, continuaram colaborando uns com os outros pelo meio até em certo ponto, através do Conselho Supremo referido e de seu sucessor o Conselho de Embaixadores; mas em grande parte as atividades desses órgãos se limitavam a solução de questões políticas provocadas ou relativas à Guerra. Um passo mais definido em direção da unidade e cooperação internacionais foi dado na conferência da Paz de Versalhes com assinatura do Convênio que criara a Liga das Nações.

CONVÊNIO QUE CRIOU A LIGA DAS NAÇÕES

Esse convênio que foi parte do tratado de paz entre os aliados e as potências centrais, criou um Conselho Executivo, uma Assembléia, um Secretariado e outros órgãos incumbidos de realizar, na política, os propósitos da Liga. Competia ao Conselho Executivo fazer os planos de redução dos orçamentos e dar pareceres ou sugestões sobre medidas de proteção aos estados membros contra a agressão. O Conselho funcionou também como órgão de conciliação nos casos de litígio. A assembléia foi organizada de modo a ter nela assento representantes de todos os estados membros da Liga, reunindo-se anualmente ou, quando convocada em caráter extraordinário, em sessão especial. Possuía poderes para tratar de todas as questões que, estando dentro da esfera de ação da Liga, afetassem a paz do mundo. Além do Conselho e da Assembléia, criou-se o Secretariado que era nomeado pelo Conselho com a aprovação da Assembléia, Secretariado esse ao qual competia promover as investigações preliminares a respeito das questões que deveriam ser submetidas à apreciação do Conselho ou da Assembléia e manter os membros da Liga informados sobre os progressos dos trabalhos em execução, servindo também com a secretaria com o encargo de coletar, traduzir e transmitir toda as informações necessárias aos órgãos e agências da Liga.

O Conselho, a Assembléia e o Secretariado agiam por intermédio de várias comissões e comitês, muitos dos quais foram previstos no próprio convênio enquanto outros foram criados posteriormente de acordo com as necessidades.

(35) *Essays on Nationalism*, de C.H. Hayes, pág. 253.

(36) Sobre a evolução do direito internacional, ver F.L. Schuman, op. cit. pág. 59.

O Conselho da Liga tinha um grande número de atribuições que lhe foram conferidas pelo Convênio, tomando posteriormente a seu cargo o exercício de outras atividades como a de repatriação dos prisioneiros de guerra mantidos na Sibéria, a adoção de medidas preventivas contra a propagação do tifo e do cólera na Europa Central e Ocidental e a restauração econômica da Áustria e da Hungria. Entre as medidas mais importantes por ela tomadas estava a da criação de uma Comissão de Juristas incumbida de elaborar os planos de uma Corte Permanente de Justiça Internacional, planos esses que seriam submetidos à apreciação do Conselho e da Assembléia e em seguida aos estados filiados à Liga. O plano preparado pela Comissão de Juristas foi aprovado pelos governos dos países membros da Liga, criando-se então a Corte Permanente de Justiça Internacional cuja primeira sessão foi realizada em janeiro de 1922 em Haia.

E' impossível descer a detalhes relativamente às várias atribuições e funções desempenhadas pelos órgãos principais e de segunda e terceira categoria criados pelo Convênio da Liga das Nações. Uma exposição mais completa da organização da Liga, de seus objetivos e realizações será apresentada num outro capítulo. Basta dizer, por enquanto, que a Liga conseguiu resolver uma série de difíceis questões internacionais e, por intermédio de seus vários órgãos, inclusive da Corte Permanente de Justiça Internacional, prometia mesmo desempenhar no futuro um importante papel entre os modernos órgãos criados com o objetivo de resolver, pacífica e juridicamente as controvérsias entre as nações.

Sendo porém a Liga um órgão das potências que saíram vitoriosas da Primeira Guerra Mundial e tendo sido encarregada de tratar das exigências de reparações que eram feitas às nações vencidas, sua política e seu programa tornaram-se de certo modo facciosos, tornando-se ele própria partidária em suas investigações e em sua administração. Isto foi, porém, até certo ponto pelo menos, remediado com a admissão das potências vencidas como membros e com a tentativa no sentido de despertar o interesse e conseguir a cooperação dos estados não filiados. A despeito dos esforços para transformar a Liga num verdadeiro órgão de ajustamento e administração internacionais, os Estados Unidos recusaram tomar parte na Liga contribuindo ao mesmo tempo a atitude de displicência ou de desinteresse dos outros países para dar a França oportunidade para exercer sua influência no sentido de determinar a política da Sociedade das Nações. O Japão, a Alemanha e a Itália ameaçaram abandoná-la se o Convênio não sofresse emendas capazes de assegurar que as autoridades da Liga pudessem agir, pelo menos no terreno político, com mais força apoiados apenas na sanção e na aprovação de grupos de pequenas nações. A Liga continuou porém a desempenhar muitas funções sociais, beneméritas e econômicas a serviço das nações coligadas.

Resta saber se as medidas até então tomadas com a criação da Liga das Nações podem

realmente servir de base para a organização internacional. Qualquer que seja porém o veredito a respeito, contribuiu muito como uma experiência que muito servirá para que se descubra uma forma de organização mais eficiente e capaz de promover uma maior cooperação entre as nações do mundo.

Ao mesmo tempo que o mundo caminha para o aperfeiçoamento dos órgãos internacionais e o desenvolvimento dos meios destinados a garantir a paz do mundo, tendências opostas levam as forças políticas e econômicas em sentido contrário. E' de fato singular que, decorridos pouco mais de dez anos do fim da primeira grande guerra — que terminou com uma onda de entusiasmo pela idéia de que seria afinal pôsto fim definitivo às lutas armadas e que a sociedade humana iria gozar duma paz perpétua — o mundo voltasse a advogar ardorosamente um nacionalismo econômico extremado. Foi um nacionalismo sinistro, porque era premeditado e porque as condições do mundo possibilitavam sua interferência nos interesses da vida econômica nacional de um modo até então desconhecido. (37)

A nova onda de protecionismo que envolveu a maior parte das nações do mundo é uma das provas da mística do nacionalismo extremado. Desde a aprovação da Lei de Tarifa de Hawley e Smoot em 1930, nos Estados Unidos, lei esta denunciada como "um terrível golpe contra a vida econômica do mundo" que os principais países iniciaram uma revisão completa de suas políticas tarifárias. Esse movimento prosseguiu com um crescente vigor a despeito da idéia bastante generalizada de que ele provocaria a queda dos preços, reduziria o volume do intercâmbio comercial internacional, aumentaria o número de desempregados e aumentaria também a confusão financeira reinante. O desaparecimento de dez bilhões de dólares da exportação não impediu as nações de continuarem a elevar suas tarifas; longe disso, fez com que prosseguissem em suas revisões, elevando as taxas. Em vez de paz, segurança e perspectiva de promoção de entendimento universal entre os povos, houve agitação, incerteza e a reação de que era realmente impossível conquistar a segurança a não ser por meio do armamento e da preparação para a guerra. Veio então a desilusão para aqueles que participaram da guerra e que pensaram que dos sofrimentos impostos ao mundo pelo grande conflito haveria de surgir uma nova ordem econômica e política. (38)

Essa desilusão foi perfeitamente definida por Owen D. Young, da General Electric Company, que, como presidente de uma comissão incumbida de resolver os problemas das separações impostas à Alemanha pelo Tratado de Versalhes, teve excepcionais oportunidades para investigar

(37) *This Economic Nationalism: Where is it Leading US?*, artigo de W.Y. Elliot publicado em *Atlantic Monthly*, número de outubro de 1923.

(38) *op.cit.* F.L. Schuman.

as tendências que se manifestaram na vida econômica e política de após guerra.

Durante o ano de mil novecentos e vinte eu estava firmemente convencido de que o mundo ia passar por uma fase de grande cooperação internacional em todos os setores de atividade. A Liga das Nações, o Pacto de Locarno, as conferências sobre o desarmamento naval e militar e o Pacto Briarid — Kellog, tudo me parecia ser instrumentos de promoção de paz, instrumentos esses que haveriam de operar em função da cooperação entre nações grandes e pequenas.

Concomitantemente ou melhor, consequentemente, pareceria estar em processo um grande movimento em prol da melhoria das relações econômicas em todo o mundo. A Câmara Internacional de Comércio foi criada e atacou logo com todo o rigor as barreiras comerciais que se levantaram durante muitas gerações e que fecharam o caminho do livre curso do comércio e ao mais amplo intercâmbio de mercadorias e de serviços entre os povos. Criou-se o Banco Internacional em cujas reuniões regulares tomavam parte os diretores dos grandes bancos centrais das principais nações interessadas pelas finanças do mundo.

Parecia que só podia esperar uma estabilização universal das moedas e do câmbio. Podia-se esperar certamente que os negócios progredissem em todas as partes da terra se houvesse a determinação de manter a paz e se os meios e órgãos criados com esse objetivo funcionassem regularmente e fossem por todos acatados como guardiães da paz. Esses negócios podiam de certo progredir se, em todo o mundo, a moeda fosse valorizada e o câmbio estabilizado, moeda e câmbio esses que seriam por sua vez garantidos não só pelo desejo de que sua situação fosse sempre estável como também pelos órgãos criados com esse objetivo.

Parece-me que tudo isso era uma consequência natural e normal do grande progresso científico dos últimos cinquenta anos. progresso esse maior do que qualquer outro verificado anteriormente. Por causa dele, podia-se com razão concluir que a paz estava garantida, positivamente, pelo novo espírito e novos meios criados com esse propósito e negativamente, pelo poder destruidor das novas armas que a ciência pôs nas mãos dos homens. (39)

Olhando para o mundo de hoje. Young faz uma pergunta que muita gente deseja que seja respondida.

Por que é que a cooperação internacional está, em muitos sentidos pelo menos, se desintegrando em vez de melhorar? Por que é que o intercâmbio

internacional está decaindo em vez de se intensificar? Por que é que as barreiras comerciais estão se erguendo em vez de caírem? Por que é que o intercâmbio financeiro tem agora a tendência para se tornar mais difícil em vez de mais fácil? A perspectiva, a seu ver, não é, porém tão desesperadora como pareceria a muita gente; mas o caminho para um mundo em que venha a predominar o espírito de cooperação e de compreensão não é muito reto e nem muito suave como se pensou que fosse. Para o cidadão de hoje a dificuldade é descobrir esse caminho e torná-lo menos incerto e mais seguro.

Talvez a desilusão seja temporária e a tendência para o nacionalismo apenas um incidente no grande movimento em prol da melhoria do mundo. O sonho de paz mundial e a visão de uma organização internacional que possa servir de órgão central e orientador das atividades humanitárias, sociais, econômicas e políticas do mundo pode materializar-se num órgão para o qual a Liga das Nações já preparasse o caminho e poderá até servir de modelo.

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

- OSBORN, H.F. — *Men of the Old Stone Age* (Charles Scribner's Sons, 1916) segunda edição.
- BREASTED, J. H. — *The Conquest of Civilization* (Harper & Brothers, 1926).
- LOWIE, Robert H., *Primitive Society* (Liveright Publishing Corporation, 1920). *The Origin of the State* (Harcourt, Brace and Company, 1927).
- OPPENHEIMER, Franz, *The State, Its History and Development Viewed Sociologically*, traduzido para o inglês por J. M. Gitterman (The Robbs-Merrill Company, 1914).
- VINOGRADOFF, Sir Paul, *Outlines of Historical Jurisprudence* (Oxford University Press, 1920) Consultar o vol. II desta série para um estudo das fases jurídicas e políticas características dos estados-cidade da Grécia.
- MCIVER, R.M., *The Modern State* (Oxford University Press, 1926).
- HAYES, Carlton J.H., *Essays on Nationalism* (The Macmillan Comp, 1926). *The Historical Evolution of Modern Nationalism* (Farrar & Rinehart, Inc. 1931).
- POTTER, Raymund Leslie, *International Relations* (Henry Holt and Company, Inc., 1929) Edição revista, especialmente a parte I.
- SCHUMAN, Frederick L., *International Politics: An Introduction to the Western State System* (MacGraw-Hill Book Company, Inc., 1933) Caps. I-III.
- A WORLD PEACE Foundation (40 Mt. Vernon St., Boston, Massachusetts) é o órgão autorizado a fazer as publicações da Liga das Nações e da Corte Permanente de Justiça Internacional.

(39) *The New York Time Magazine* (dezembro de 1933) pág. 1. Ver também *American Foreign Policy in a Nationalistic World*, artigo do Senador William E. Borah em *Foreign Affairs*, Suplemento, vol. XI, n.º 2.