



Formação, Modificação e Extinção dos Estados¹

Reis Friede*

O autor aprecia teoricamente os três fenômenos relativos ao Estado referidos no título do artigo e os correlaciona com testemunhos da História.

Superadas as questões básicas concernentes à *origem* e à *justificação*, bem como as relativas à *finalidade*, incluindo os *fins* e as *funções* do Estado, restou à doutrina dedicar-se ao fenômeno das *transformações* do ente estatal, no que alude às mudanças iniciais, intermediárias e finais que podem ocorrer, modernamente, na estrutura da organização estatal, por intermédio dos institutos da *formação*, *modificação* e *extinção* dos Estados.

FORMAÇÃO DOS ESTADOS

A primeira forma de transformação do Estado é exatamente a relativa à própria *formação* do ente estatal, e esta se classifica, segundo lições de A. Machado Paupério,² em três diferentes *modos*: *originário* (em que o Estado surge diretamen-

te do meio nacional, sem decorrer de nenhum outro Estado), *secundário* (em que o Estado forma-se ainda do interior, decorrendo do meio nacional, mas por intermédio da união de vários Estados que almejam formar uma unidade com base em diferentes critérios (*confederação*, *federação*, *união pessoal* e *união real*), ou por meio da fragmentação das partes de um único Estado, que ganham independência (divisão nacional e divisão sucessoral) e *derivado* (em que o Estado forma-se a partir do exterior, através dos processos de *descolonização* (como a maioria dos países africanos), *concessão dos direitos de soberania* (como no caso do Canadá, Austrália etc.) e *ação direta de entidade supranacional* (como no caso de Israel) ou ato de governo.

Além da clássica acepção doutrinária de Machado Paupério, é válido consignar

* Mestre e Doutor em Direito Público, Magistrado Federal. Autor de inúmeras obras jurídicas.

¹ Selecionado pelo PADECEME.

² *Teoria Geral do Estado*, 6ª ed., Rio de Janeiro, 1971, Forense, p. 191 a 196.

a extensa classificação de Groppalli, para quem a *formação* dos Estados se divide analiticamente em duas diferentes formas: *imediatas e diretas e indiretas derivadas*; a doutrina de Racioppi, segundo a qual a questão vertente apenas importa em análise classificatória quanto às *fundações* e às *transformações* do Estado; e a concepção de Santi Romano, que sustenta, em síntese, que um novo Estado pode constituir-se: a) sem que se modifique ou extinga um outro Estado sobre um território ainda não ocupado; b) mediante modificação de outro ou outros Estados, com a ocupação de território já ocupado e com a reunião de Estados independentes em um Estado federal; c) mediante prévia extinção de outro ou outros Estados, por fracionamento ou fusão; além da própria classificação de Sahid Maluf³ que muito se aproxima do modelo doutrinário de Machado Paupério.

Anderson de Menezes⁴, por outro lado, salienta que, nos tempos modernos, os *Estados* emergem apenas das seguintes situações: pela emancipação de colônias, que se desligam da antiga metrópole; pela cisão de um Estado em duas ou mais porções, passando cada uma delas a constituir um Estado distinto; pela secessão de uma parte do território, com a respectiva população, de um Estado, para a formação de outro; e pela reunião de dois ou mais Estados para o aparecimento de um só.

Conclui-se, no entanto, que, independentemente do modo próprio de formação, é mister que o Estado, para sua plena caracterização, possua os pressupostos

básicos (elementos constitutivos): *povo* (elemento humano), *território fixo* (elemento físico ou geográfico) e *soberania* (elemento abstrato de concreção), não obstante o mencionado autor, em especial, elencar, de forma equivocada, segundo nosso entendimento, a acepção do *governo* em lugar da *soberania*.

MODIFICAÇÃO DOS ESTADOS

É importante assinalar que o fenômeno da *formação* do Estado não pode ser interpretado de forma estanque, considerando que a própria *modificação* e também a eventual *extinção* de um dado Estado podem estar associadas, por sua vez, à *formação* de outro, num contexto mais amplo de *transformações* do Estado, ou da Nação.

Também merece ser consignado, com a necessária ênfase, que as teorias sobre a *formação* do Estado, como de certa feita registramos, são *múltiplas* e, por vezes, contraditórias, impedindo uma análise completa e conclusiva sobre o tema, em sua inteireza.

De qualquer sorte, além da clássica acepção doutrinária relativa aos extremos da *formação* e *extinção* do Estado (não obstante, em dadas situações, corresponderem ambos os conceitos a uma mesma realidade, posto que o Estado pode surgir, formar-se, a partir da extinção de outro), reveste-se de notável importância o entendimento do fenômeno alusivo à *modificação* do Estado, segundo o qual a entidade estatal perde determinadas caracte-

³ *Teoria Geral do Estado*, 23ª ed., S. Paulo, 1995, Saraiva, p. 39 a 46.

⁴ *Teoria Geral do Estado*, 7ª ed., Rio de Janeiro, 1995, Forense, p. 165.

terísticas basilares para assumir nova feição constitucional, como no caso brasileiro em que o *Império*, Estado de feição unitária, cedeu à *República*, Estado de feição federativa.

EXTINÇÃO DOS ESTADOS

Machado Paupério (ob. cit., p. 196), em particular, registra expressamente quatro modalidades específicas de extinção dos Estados: *por conquista* (em que o Estado, por desorganização ou fraqueza, passa a subordinar-se a uma ou várias soberanias estrangeiras), *por emigração* (em que o Estado perde o seu componente humano, povo, por emigração, como ocorreu com os helvécios, nos tempos de César), *por expulsão* (em que o Estado perde o seu componente humano por expulsão, como ocorreu, com relativa constância, na época das invasões bárbaras) e *por renúncia dos direitos de soberania* (quando o Estado renuncia, em favor de outro, os seus direitos inerentes à soberania nacional).

Sahid Maluf (ob. cit., p. 45-46), em seu magistério, por sua vez, alude, de forma ampla, a duas causas básicas de extinção do Estado: as *gerais*, associadas genericamente à perda de um dos elementos morfológicos de caracterização do ente estatal, e as *específicas*, repetindo basicamente as lições de Machado Paupério.

TEORIAS JUSTIFICADORAS DAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO

As transformações do Estado por formação, modificação ou extinção merece-

ram, como fatores preponderantes de alteração perceptível do equilíbrio mundial, uma especial atenção por parte dos mais expressivos estudiosos do tema, notadamente a partir do século XIX, com o propósito de prover, em última instância, relativa *jurisdicididade* ao fenômeno em questão, com a intenção final de forjar instrumentos efetivos de justificação disciplinar, de índole jurídico-internacional, para o fenômeno vertente.

Nesse contexto, diversos princípios foram concebidos, objetivando impor um regramento comportamental comum entre os diversos Estados no ambiente internacional, por intermédio das seguintes teorias fundamentais: *teoria das nacionalidades*, *teoria das fronteiras naturais*, *teoria do equilíbrio internacional* e *teoria do livre-arbítrio dos povos*.

Teoria das Nacionalidades

Segundo a *teoria das nacionalidades*, a concepção do *Estado* originário como forma de organização política da *nação* forjou, em sua inerente tradução, a idéia de que a cada nacionalidade diferenciada deve corresponder uma *composição política autônoma*, própria e independente, em que os princípios da autodeterminação e da não-intervenção devem ser consignados como elementos fundamentais de caracterização. Como bem asseverou Sahid Maluf⁵ o *princípio das nacionalidades*, nos termos em que foi formulado, *tanto se presta para o bem como para o mal; tanto serve às reivindicações legítimas como às mais injustas espoliações. Sob a égide dessa teoria realizaram-se movimentos benéficos como a independência da*

⁵ *Teoria Geral do Estado*, 23ª ed., S. Paulo, Saraiva, p. 48.

Grécia (1829), a separação entre a Holanda e a Bélgica (1830), a unificação da Itália (1859), a unificação da Alemanha (1867-71) e a independência dos países balcânicos (Romênia, Sérvia, Bulgária e Mantenedor), que se desligaram do jugo otomano. Por outro lado, sob a sua égide, realizaram-se violentas usurpações, como as anexações da Alsácia, Lorena e Hanover à Alemanha, bem assim as de outros pequenos Estados reivindicados pelo racismo germânico. Também a Rússia procurou estender a sua hegemonia sobre as pequenas nações de raça eslava com a criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), posteriormente extinta em 1991.

Teoria das Fronteiras Naturais

A teoria das fronteiras naturais, segundo a doutrina mais abalizada a propósito do tema, surgiu como incontestado instrumento de dominação das potências militarmente mais poderosas sobre as menos poderosas, não obstante seus objetivos iniciais restringirem-se à natural imposição dos acidentes geográficos como elemento de justo contorno das nações, considerando, acima de tudo, que não seria razoável traçar limites arbitrários quando existem elementos naturais de formação fronteiriça, tais como rios, cordilheiras, mar, montanha etc.

Teoria do Equilíbrio Internacional (Teoria da Paz Armada)

A teoria do equilíbrio internacional, também conhecida como teoria da paz ar-

mada, foi formulada particularmente para o cenário europeu do final do século XIX, baseando-se no princípio segundo o qual soberanias com idênticas (ou aproximadas) projeções de força efetiva tendem a estabelecer naturalmente uma coexistência harmônica e pacífica, garantindo as fronteiras nacionais preestabelecidas.

É importante registrar, contudo, que essa doutrina, esboçada por Richelieu, não evitou o surgimento da Primeira Guerra Mundial, em 1914, e, posteriormente – ainda que com ênfase menor –, a própria Segunda Grande Guerra.

Também, como bem lembra Sahid Maluf⁶, na partilha da Polônia, nos Tratados de Viena e sempre que se procurou reformar a configuração do mapa europeu, essa doutrina foi objeto de considerações e debates. Ponderável corrente de doutrinadores e estadistas continua a entender que a força deve ser contida pela força, por isso que o desenvolvimento do poderio bélico é um dos mais respeitáveis fatores da paz.

Por outro lado, é verdadeiro afirmar que, em nenhuma hipótese, condiz esta teoria com os ideais democráticos nem com os naturais anseios da justiça da maioria das nações.

Algumas variantes desse preceito, segundo estudiosos contemporâneos, surgiram no período imediatamente posterior à Segunda Guerra, através principalmente do advento da chamada Doutrina Truman (1947) e da denominada Política de Contenção, inspirada nos argumentos de George Kennan. Também, em decorrência das diferentes concepções de paz-soviética (simples ausência de Forças Armadas no mundo) e norte-americana (uma

⁶ Idem, idem, p. 50.

força militar única comandada pela ONU) –, alguns autores têm sugerido que, no imediato pós-guerra, a *teoria do equilíbrio internacional* teria sido substituída provisoriamente pela vertente da *teoria da polícia mundial*, exercida pelos EUA, como potência hegemônica.

Doutrina Truman (Doutrina de Contenção Indireta)

O período da Segunda Grande Guerra foi, com toda a certeza, o mais marcante para as relações internacionais e, especialmente, para o fenômeno das transformações do Estado, com o surgimento (*formação*), *modificação e extinção* de vários Estados, contribuindo para uma relativa instabilidade internacional.

Nesse cenário sombrio de constantes *ajustes de fronteiras*, em que, em essência, uma *Europa* e uma *Ásia* fragmentadas pelos efeitos da guerra não podiam estabelecer um equilíbrio clássico, à luz da *teoria da paz armada* – ao mesmo tempo em que despontava uma nova realidade mundial, inicialmente *monopolar*, posto que os EUA, em termos econômicos, representavam aproximadamente metade da riqueza mundial, em medida de produto interno bruto e, posteriormente, *bipolar*, com o surgimento da *potência militar soviética*, reerguida, em velocidade impressionante, no imediato período pós-guerra –, e onde uma *confrontação* direta entre os EUA e a URSS parecia iminente dando, inclusive, concreção às idéias do General Patton que, no final da guerra, sugeriu que o Ocidente deveria *aprovei-*

tar a oportunidade das tropas mobilizadas e resolver, de uma vez, o problema, invadindo e ocupando a União Soviética, de matiz ideológico-comunista, surgiu a idéia básica de se formular um efetivo *compromisso* que, em última análise, apregoava o fornecimento direto de ajuda militar e econômica *aos povos livres que resistem às tentativas de dominação por parte de minorias armadas ou de pressões externas*. Nesse sentido finalístico surgiu, com sua inauguração oficial em 12 de março de 1947, a chamada *Doutrina Truman* que, para alguns autores, constituiu-se no *marco* inicial da *Guerra Fria*, que se desdobrou rapidamente em autênticos *planos de ação*, como o *Plano Marshall*, em que os EUA passaram a oferecer ajuda econômica maciça para a reconstrução de toda a Europa, e em vários planos específicos de cooperação militar que, ampliando o alcance da aliança militar formada inicialmente pela Grã-Bretanha, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo⁷, acabou por originar a *Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)* em 4 de abril de 1949, incluindo os EUA, Canadá e mais dez países da Europa Ocidental.

Doutrina de Contenção (Direta)

Como um desdobramento natural e necessário da *Doutrina Truman*, vários estrategistas e diplomatas, acreditando na inviabilidade prática do confronto direto entre os EUA e a URSS, e defendendo a tese segundo a qual o reconhecimento da dominação soviética na Europa Oriental constituía a única esperança de paz duradoura, passaram a insistir na necessi-

⁷ Tratado de Bruxelas, de 17 de março de 1948.

dade de cristalização de uma genuína *política de contenção*, estabelecendo *esferas de influência* soviéticas e americanas pre-determinadas e fixas, através da construção de uma autêntica *muralha* de alianças militares ao redor da zona de influência comunista.

Segundo essa concepção geoestratégica, defendida por George Kennan, diplomata americano que servia, à época, na embaixada norte-americana em Moscou, o *Ocidente Pluralista*, ou seja, as chamadas *Democracias Ocidentais*, mesmo após vencer o totalitarismo nazifascista pela força das armas, não deveria arriscar, com o totalitarismo comunista, a mesma solução, considerando, particularmente, que as próprias contradições no regime político desses Estados acabariam por dissolvê-los, sem a necessidade de se dar um único tiro, especialmente após o advento das armas de destruição maciça, de feição *nuclear* – bomba atômica norte-americana (1945), soviética (1949), inglesa (1952), francesa (1960) e chinesa (1964), entre outras – e *termonuclear* – bomba de hidrogênio norte-americana (1951), soviética (1953), inglesa (1957), francesa e chinesa.

A História provou, de forma surpreendente, e ainda que em período maior que o previsto inicialmente, a correção das idéias de Kennan e o importante papel das alianças militares ocidentais, apesar do esfacelamento de muitas durante o período da chamada *Guerra Fria* como forma de contenção do próprio *equilíbrio do terror*, imposto com o surgimento da concepção estratégica da *destruição mútua assegurada*.

Dessa feita, foram concebidos, além da OTAN (1949), a OTSA (Organização do

Tratado do Sudeste Asiático, 1954), com Austrália, Nova Zelândia e EUA, a partir do Anzus, 1951, além da França, Filipinas, Reino Unido, Paquistão e Tailândia; o *Pacto de Bagdá* (1955), com Iraque, Reino Unido, Irã, Turquia e Paquistão, que, posteriormente, originou a OTC (Organização do Tratado Central, 1959) com os mesmos membros, exceto o Iraque; além de pactos nos extremos insulares como o *Tratado do Rio de Janeiro*, envolvendo os países sul-americanos.

Inicialmente, a estratégia estadunidense era a da *resposta total*, ou seja, em caso de agressão comunista a qualquer dos membros dos diversos pactos militares, os demais responderiam maciçamente com todos os meios disponíveis, que foi logo desacreditada com os acontecimentos na Coreia (1950-53) e, posteriormente, com o envolvimento francês na Indochina (1954); passando para a *resposta flexível* (ou *dissuasão graduada* – Robert McNamara/1962) e, finalmente, chegando à *política de contraforça* (Reagan/1983), segundo a qual os EUA deveriam incentivar uma nova corrida armamentista e, sobretudo, tecnológica com a URSS, buscando na própria competição, insustentável economicamente para os soviéticos, a *quebra* do sistema imperial monolítico concebido pelos comunistas.

Nesse particular, a chamada *Iniciativa de Defesa Estratégica*, anunciada em 1983, pelo governo Reagan, com o nome vulgar de *guerra nas estrelas*, pode ser entendida como o marco inicial dessa nova política norte-americana que acabou, conjuntamente com outros importantes fatores, atingindo o seu objetivo último de encerrar o período da *Guerra Fria*

(1945/49-1990), inaugurado com o pós-guerra, e com as três fases de *bipolaridade de poder global* e, particularmente, *militar*, que seqüencialmente se apresentaram nas relações mundiais: *bipolarização confrontativa* (em nível de contenção), *bipolarização distensiva* – com a assinatura de vários acordos de redução de arsenais e desarmamento, tais como os SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) I (1972) e II (1979) e os START (*Strategic Arms Reduction Treaty*).

Teoria da Autodeterminação dos Povos (Teoria de Livre-arbítrio dos Povos)

Não obstante a nítida prevalência no cenário internacional, especialmente a partir da segunda metade do século XX, da *Teoria do Equilíbrio Internacional*, ainda que através de suas *variantes*, já comentadas, não podemos deixar de assinalar o sinérgico ressurgimento, com significativa intensidade, sobretudo no início do século XX, da consagrada *Teoria da Autodeterminação dos Povos* (também conhecida como Teoria do Livre-arbítrio dos Povos, em sua acepção primitiva), segundo a qual, conforme afirmou Condorcet, em 1792, *nenhuma potência estrangeira tem o direito de submeter um Estado nacional contra a vontade soberana de seu respectivo povo*.

Em 1919, aliás, o próprio Presidente Wilson voltou a proclamar que *cada povo deve formar a sua nacionalidade, não se admitindo a intervenção de outros Estados nos negócios internos de cada um*, reavivando, desta feita, essa *doutrina* que,

para parte substancial dos estudiosos do tema, inaugura, em última instância, uma importante *acepção jurídica* relativamente ao conjunto das demais teorias justificadas das transformações do Estado, de nítida *feição política*.

Como bem lembra Sahid Maluf⁸ (ob. cit., p. 50-51), a propósito do tema, em nome da *Teoria da Autodeterminação dos Povos* foram realizadas *a restauração da Polônia, a independência da Iugoslávia, a criação da Tchecoslováquia, a integração da Grécia, a unificação da Itália e a devolução da Alsácia-Lorena à França; ao passo que igualmente solucionaram-se as questões da Baixa do Sarre, Alta Silésia, Prússia Oriental, Nice, Bélgica e de outros pequenos Estados e territórios contestados, nos quais foram realizados plebiscitos para a apuração da vontade de cada povo*.

Nem todas as pequenas nações, porém, tiveram respeitados os seus *direitos de autodeterminação*, notadamente depois da Segunda Guerra Mundial, posto que, sob o argumento da imperiosa necessidade de se conter o expansionismo soviético, a *Teoria da Autodeterminação dos Povos* foi simplesmente relegada a segundo plano até porque, como já afirmamos, a base doutrinária das relações estatais internacionais no período em questão teve como ênfase principal a *Teoria do Equilíbrio Internacional*, ainda que adaptada à nova realidade geoestratégica mundial. Não obstante, por um desses paradoxos da política internacional, os principais argumentos de legitimação intervencionista do *bloco ocidental*, liderado pelos EUA, fossem exatamente os de prover a necessária preservação da *autodeterminação dos povos*. ☉

⁸ Ob. cit., p. 50 e 51.

DIAGRAMAS – SINTESE

Diagrama 1: ESQUEMA HISTÓRICO DA POLARIZAÇÃO DE PODER GLOBAL E FASES DE CAPACIDADE MILITAR
(Relações EUA-URSS 1945-90)

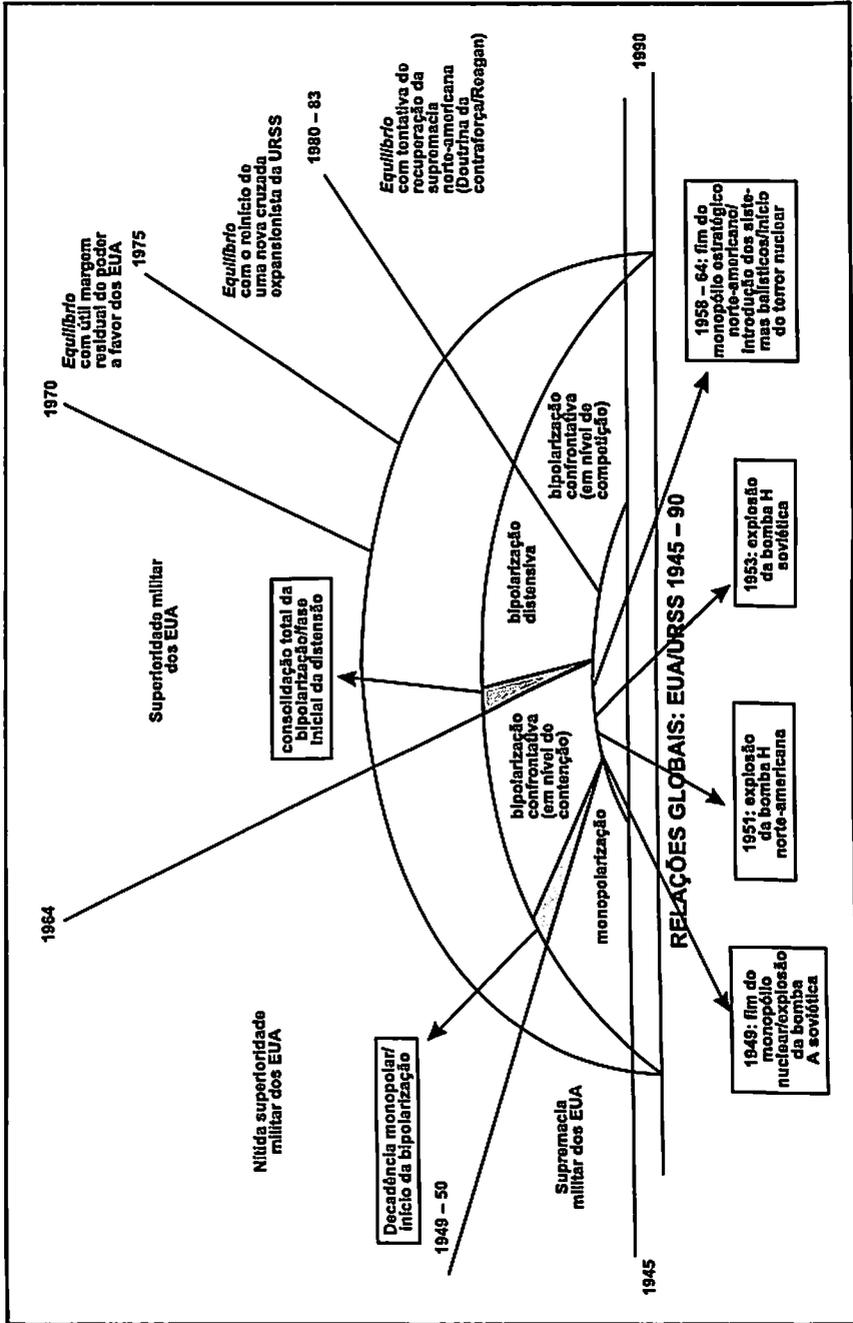


Diagrama 2: TEORIAS JUSTIFICADORAS DAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO

