

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JANEIRO MARÇO ANO 1983 NÚMERO 77

O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacionais

ALBERTO BITTENCOURT COTRIM NETO
Professor Titular de Direito Administrativo da Univer-
sidade Federal do Rio de Janeiro

S U M Á R I O

1. A construção da Cidade
2. Surge o Estado
3. O Estado-Cidade como única realidade institucional, na Grécia e em Roma. Conceito primitivo de "polícia"
4. A partir do século XIV atribui-se novo sentido ao termo "polícia"
5. Conceito de "polícia" no Estado constitucional burguês
6. A grande crise do Estado liberal, o Estado *mínimo*, no século XIX
7. A auxese do Estado da neo-revolução do nosso século
8. A "polícia" em seu sentido contemporâneo de poder
9. A dicotomia da polícia: polícia administrativa e polícia judiciária
10. O pensamento nacional sobre a dicotomia da polícia
11. Reforma da polícia imposta à Alemanha, depois de 1945
12. A exacerbação do Estado intervencionista e o poder de polícia
13. Engrandecemos ou pereceremos; organizemo-nos ou desapareceremos. Dois pensamentos
14. Encerros dos vocábulos desenvolvimento e segurança
15. Segurança nacional e objetivos nacionais permanentes
16. As críticas increpativas da idéia de segurança nacional
17. Comentário final sobre o poder de polícia

1. "No princípio Deus criou os céus e a terra. A terra era nua e vazia" — assim começa o GÊNESIS, que, adiante, prossegue: "Deus, a seguir, disse: Façamos ao homem à Nossa imagem, à Nossa semelhança, para que domine (...)"

E Deus criou o homem, e criou a mulher, que, maculados de pecado, foram expulsos do Paraíso, onde originariamente estiveram.

A geração que Adão e Eva produziram espalhou-se pelos ermos do mundo e constituíram os primeiros e primitivos grupos sociais, necessariamente de estrutura familiar.

Mas esses pequenos agrupamentos tenderiam a crescer, pois o homem é um animal gregário. E, no seu crescimento, começariam a sentir a necessidade de se organizarem disciplinadamente, dado que só é possível a convivência de seres racionais com a implantação de determinadas instituições e a elaboração de certos preceitos ordenadores.

Acontece que a disciplinação racional da vida social haveria de pressupor, num tempo ulterior, a fixação do homem no solo e o estabelecimento de uma estrutura adequada à defesa da comunidade. "A história do mundo não se desenrola aos poucos, partindo da pré-história. Uma revolução de todas as formas da vida humana separa a pré-história da história (...). Esta revolução transforma, no decurso de poucas gerações, a vida nômade e seminômade das hordas e tribos, num Estado agrário, de camponeses e de habitantes de cidades" (ERNST KOCHERTHALER, in *Das Reich der Antik*, Baden-Baden, 1948, vol. 1, pág. 216).

Com efeito, a construção da cidade correspondeu a um estágio admirável do progresso das instituições do homem como animal gregário; e a cidade, por sua vez, desencadearia uma fase de maiores progressos nas instituições sociais. Daí por diante só podem ser compreendidas as instituições do homem em função do gregarismo assentado nalguma forma de vida urbanizada: "por toda parte existe Babilônia" (*Über all ist Babylon*, Düsseldorf, 1960) — Babilônia como símbolo de cidade — escreveria WOLF SCHNEIDER, em admirável e moderna obra que levou aquele título; "o homem evoluído é um animal construtor de cidades — proclamaria, também, OSWALD SPENGLER — e a história universal é aquela do cidadão. Povos, Estados, política e religião, todas as artes, todas as ciências, repousam sobre um fenômeno fundamental único da existência humana: a cidade".

2. A transição do homem, do nomadismo primitivo para o sedentarismo, e, em seguida, para a cidade, começaria por criar aquele estado de consciência social, por formar aquela "opinio necessitatis", sem os quais, no entendimento de BURDEAU e de SIMONIUS, é impossível de se conceber a autoridade do direito.

Ainda quando se tenha de admitir que a idéia do direito em si, do direito natural, de um “direito transpositivo” — sendo universal e escapadiça às variações subjetivas da opinião humana, mas válida para todos os homens como tais, isto é, criaturas dotadas de consciência e de razão BURDEAU, in *Traité de Science Politique*, Paris, 1949, vol. I, nº 89)— tenha surgido mesmo no seio das sociedades mais primitivas e antigas, ainda assim não resta dúvida que só a partir do momento em que o homem lançou alicerces para sua casa, num aglomerado organizado, teria surgido o Estado; e, destarte, o elemento que dá autoridade ao direito.

Por demais, se o Estado resulta da organização de uma associação universal, que sustenta uma ordem jurídica, na definição de HANS NAWIASKI (in *Allgemeine Staatslehre*, Köln, 1956, vol. 3, pág. 5); e se o Estado pressupõe, como um de seus elementos fundamentais, pelo clássico conceito de GEORG JELLINEK, a existência de um quadro territorial, isso explica por que a primeira forma de Estado se compôs no plano urbano.

Formado o agregado humano, construída a cidade, deram-lhe muralhas — para segurança da comunidade contra as agressões do exterior — e fizeram-se as leis.

3. A civilização latina, da qual nós somos um rebento, tem suas raízes no tronco heleno-romano, cujas instituições primitivas encontraram em FUSTEL DE COULANGES — na apreciada obra a que intitulou *La Cité Antique* — um dos mais percucientes analistas. De acordo com o registro desse autor, “restam-nos, acerca das antigüidades de Atenas, bastantes tradições e recordações para que possamos ver com alguma clareza como se formou a cidade ateniense”: originariamente (e aqui a fonte de COULANGES é PLUTARCO) a Ática estava ocupada por famílias, que viviam isoladas, muitas vezes guerreando-se; mas as necessidades ou os sentimentos aproximaram-nas.

Segundo ainda COULANGES, a transformação pela qual a população na Ática passou do estado de família patriarcal a uma sociedade mais vasta é atribuída, pela lenda, aos esforços de Cécrops, patriarca de uma das famílias da situação anterior.

Entretanto, uma vez constituída através do pacto fundamental que aglutinaria as famílias fundadoras em torno, inclusive, dos deuses comuns, a cidade não se dilataria jamais, nem pela conquista. Os submetidos, tanto no caso da Grécia, como no de Roma — que se atribuía filiação espiritual à Helade —, não entravam para o Estado de Atenas, de Esparta, de Tebas ou de Roma: consoante a nomenclatura latina, os povos conquistados não entravam para o Estado vencedor *in civitate*, mas ficariam sob sua dominação, *in imperio*.

Por essa peculiaridade do sentimento cívico — resultante da mescla do espírito regionalista com profundas e priscas crenças e cultos religiosos — as

cidades gregas, que eram Estados, jamais conseguiram termos que lhes permitissem organizar-se num Estado-Nação; jamais conseguiram vencer o estágio primário do Estado-Município ou Estado-Cidade, nem mesmo nas ocasiões de perigo, ante as investidas persas.

Tão grande era a força de vinculação dos gregos a essa entidade — a “Polis”, cuja tradução pelo nome cidade só há de ser permitida com a fecundação do significado de Estado — que nem os filósofos mais revolucionários chegaram à excogitação de um Estado nacional em suas elucubrações. PLATÃO, por exemplo, num de seus *Diálogos* — o que intitulou “Politeia”, mas que se divulgaria entre nós sob o inadequado título de “A República” — atribuiu a SÓCRATES essa manifestação sobre o Estado, a cidade, ideal:

“Eu permitiria que a cidade crescesse até o ponto em que isso fosse compatível com a unidade; mas não a deixaria passar daí. E aqui temos outra regra a que deverão ater-se os nossos magistrados: envia-los todos os esforços para que a cidade não seja pequena, nem pareça grande, mas seja suficiente em sua unidade.”

Evidentemente uma derivação do substantivo “Polis”, o nome “Politeia” era referente às instituições constitucionais da Cidade-Estado helênica.

Embora houvessem adaptado a palavra grega à sua língua, como “Politia”, os latinos não a utilizaram muito em sua nomenclatura jurídica ou administrativa; entretanto, foi através de Roma que todas as línguas do Ocidente receberam os vocábulos que, em nosso vernáculo, correspondem a “Policia” e “Política”.

4. No correr do século XIV, em pleno Renascimento, desenvolveu-se, partindo da França, a teoria do “jus politiae”, segundo a qual os príncipes e nobres governantes tinham o direito de editar as normas reguladoras da ação social em seus Estados, mas, sobretudo, tinham o dever de zelar pela boa ordem pública, e ainda, com maior relevo, de cuidar da segurança e do bem-estar de seus súditos. No século XV elaborou-se um conceito alemão de “policia”, que desenvolveu o de origem francesa e se estruturou numa série de normas positivas, outorgadas (como o Preceito, a “Vorschrift”, de Würzburg, de 1476, ou a Ordenação, “Verordnung”, de Nuremberg, de 1492) ou legisladas por “Dietas” (como a de Worms, de 1495, e principalmente a do Augsburg, de 1530, onde se baixou a importantíssima Constituição do Império Romano Alemão, conhecida por “Römischer Kayserlicher Majestät Ordnung und Reformation güter Policey im Heilige Römischen Reich”). Deste conceito de “policia” resultou se chamasse de regime de “Estado de Policia” ao absolutismo dos *déspotas esclarecidos* que, como Luiz XV e Frederico, o Grande, no comércio intelectual dos filósofos liberais do século XVIII, ilustraram suas ações de governo pessoal com generosas preocupações sociais (a propósito dessa parte histórica, sobre o vocábulo “policia”, confira-se na moderna obra do professor HANS J. WOLFF, da Universidade de Münster, *Verwaltungsrecht*, vol. III, págs. 2 e segs.).

5. Depois de 1789, as tendências para a limitação do poder central contribuíram para restringir e tornar mais preciso o conceito de “polícia”, que o Código dos Delitos e das Penas, de Brumário do ano IV da era revolucionária (1797), definia assim:

“A polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual. O seu caráter principal é a vigilância. A sociedade considerada em massa é o seu objeto.”

De certo modo, aqui se traduzia aquele entendimento que WALINE localizou em *Télémaque*, de FENÉLON, e corresponderia ao entendimento do século XVIII, onde se falava em “Estado policiado” para significar o Estado que substituiria o arbítrio do príncipe pelas regras do direito (assim, WALINE acrescenta, a palavra “polícia” tendia a ser assimilada à palavra “direito”: cfr., deste autor, *Droit Administratif*, 8ª ed., Sirey, págs. 599-600); igualmente, na letra desse Código de Delitos, francês, do ano IV do calendário da Revolução, adotava-se a mesma idéia que, através de KARL GOTTLIEB SVAREZ foi colocada no “Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten”, de 1794 (apud WOLFF, ob. e vol. cit., pág. 4):

“É atribuição da Repartição de Polícia tomar as medidas necessárias para manutenção da tranqüilidade, da segurança e da ordem pública e para a prevenção dos perigos que ameaçam, de modo iminente, a coletividade ou qualquer de seus membros individualmente.”

O mesmo WOLFF esclarece que a implantação do Estado constitucional burguês em nada alteraria o conceito já elaborado precedentemente de polícia; mas, informa-nos ainda, o Estado de direito liberal-burguês viria a restringir o conceito e as funções de polícia, que se cingiriam a medidas formalmente reguladas por lei e subordinadas a um controle jurisdicional (*op. cit.*, págs. 4 e 7).

6. Entretanto, raiou o século XIX e, sobre os escombros das instituições pós-medievais que tiveram sua apoteose no governo autocrático, construía-se o Estado *liberal*. Aqui se queria — fórmula do francês ARGENSON — um governo que não governasse muito...

Portanto, se quis plasmar um regime em que a autoridade do Estado se reduzisse à expressão mais simples, de modo a não perturbar o livre curso do processo social. Queria-se o que podemos denominar de Estado *mínimo*, naquela posição em que os publicistas da época enxergavam a sociedade como algo divorciado da entidade estatal. Era o reino da utopia.

Ocorreu que o desenvolvimento da Revolução Industrial iniciada pela segunda metade do século XVIII, com o progresso tecnológico dela resultante, iria ensejar na centúria subsequente o grande enriquecimento da burguesia capi-

talista, que multiplicava sua fortuna por vezes em progressão geométrica, de como se encontra referência, até como exemplos — o caso da fortuna do patriarca dos Rockefellers na festejada obra de GALBRAITH, *Affluent Society*. Mas tal enriquecimento de um pequeno segmento social não acontecia, apenas, pelo acréscimo da produtividade dos bens de capital, porque em grande parte era o resultado da exploração da mão-de-obra.

Então, ao mesmo tempo que se procurava consolidar a ideologia do Estado liberal, surgiam as primeiras e freqüentemente sangrentas eclosões de revolta social contra a ordem de coisas vigente. Assim foi que se deu a Revolução parisiense de 1830, na qual se derrubou um rei em França, para alçar outro em seu lugar; e a Revolução de 1848, igualmente francesa em seus estágios iniciais, que derrubaria o rei elevado ao trono nos motins anteriores, e proclamaria a República.

A propósito de 1848, merece ser destacado que o rastilho aceso em França iria incendiar virtualmente toda a Europa, pois nesse ano revoluções com motivações sociais aconteceram na Alemanha, no Império Austro-Húngaro, na Polônia e em vários outros países.

Desencadeara-se, então, a grande crise do Estado mínimo, no qual se haviam depositado todos os anseios de *liberdades* que estiveram no vexilo da Revolução de 1789.

7. Em estudo que publicou na Enciclopédia Francesa, sob o título “Les Libertés Individuelles”, RAPHAEL ALIBERT, do Conselho de Estado de França, depois de apreciar a matéria em face da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, e de a ter examinado sob vários ângulos peculiares, encerrou um tópico do trabalho com o exame da “garantia das liberdades públicas”, fazendo-o assim:

“A verdade é que se tornou impossível de conceber as relações do homem com a sociedade no modo por que as tinham imaginado os filósofos do século XVIII (...). O problema das liberdades públicas está, então, transformado; ele não se encontra, agora, dominado pelas ideologias, mas por fenômenos econômicos, sociais e políticos, que matarão essas liberdades ou lhes darão, ao contrário, toda a sua dimensão, conforme evoluam na anarquia ou na ordem. Uma nova constituição social, afastada das idéias do século XVIII, nasceu espontaneamente. A dificuldade reside, entretanto, no relacionar entre as liberdades públicas os elementos desta constituição, no ordená-las conforme o interesse geral e o bem comum, no proteger a pessoa humana e seus atributos essenciais contra a tirania dos grupos, no colocar a cada uma delas em sua devida posição na hierarquia dos valores, e no subordinar ao espiritual os interesses materiais. Esse programa implica

numa adaptação da constituição política à constituição social, e esta adaptação tem um nome: autoridade. A neo-revolução à qual nós assistimos, faz então residir a garantia das liberdades públicas na autoridade" ("L'État Moderne — Aménagement et Crise", *Encyclopédie Fr.*, tomo X, Paris, 1935).

O Estado mínimo se transformava, com o fenômeno da auxese que logo provocaria a hipertrofia de sua administração e, conseqüentemente, a implantação de um governo governando muito. . .

8. O paulatino avultamento dos *poderes* do Estado, em conseqüência de sua crescente intervenção no processo social — começada pela segunda metade do século XIX — não poderia deixar de refletir-se na formulação de um novo conceito para o que viria a chamar-se de "poder de polícia". Em seus contornos mais sumariamente visualizados, tal poder se manifesta pela imposição de disciplina e, até, de restrições ao exercício dos direitos e prerrogativas dos indivíduos, a fim de conciliar este exercício com os interesses mais respeitáveis da sociedade.

Na conformidade do vigente regime constitucional brasileiro, o poder político tanto poderá ser exercido pela União como pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou através, algumas vezes, de entidades de sua Administração Indireta. E, porque ainda a Constituição Federal, em seu art. 18, inciso I, deferiu competência a essas entidades para instituir "taxas arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia", o legislador do Código Tributário Nacional teve de elaborar um conceito de poder de polícia. E o fez no art. 78 do diploma, assim:

"Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28-12-1966).

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia, quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder."

Embora prolixa a definição contida nesse art. 78 do Código Tributário, não pode omitir-se que ela se apresenta tecnicamente correta.

9. A doutrina do direito administrativo contemporâneo tem por assentada a dicotomia da polícia em dois ramos:

1 – a polícia administrativa, cujo objeto é a prevenção de toda violação da lei ou dos regulamentos, que será exercida pelos órgãos da administração do Executivo;

2 – a polícia judiciária, que de modo particular é exercida pelos funcionários da ordem judiciária, embora nalguns casos – como ocorre no Brasil, sobretudo pela via dos inquéritos policiais – sua efetivação incumba às autoridades encarregadas da segurança pública.

Na conceituação do festejado Professor JEAN RIVERO, da Universidade de Paris, entende-se por polícia administrativa o conjunto das intervenções da administração que tendem a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade (in *Droit Administratif*, compêndio de curso do mestre citado).

Como RIVERO, já um clássico da bibliografia administrativista francesa, o finado Professor HENRI BERTHÉLEMY, em obra de larga divulgação nos primeiros quartéis do corrente século – *Traité Élémentaire de Droit Administratif* – entendia que a polícia administrativa haveria de ser apenas preventiva e destinada a resguardar a “ordem pública”, cabendo à polícia judiciária a função essencialmente repressiva, embora não diretamente repressiva: “ela prepara a repressão penal” que, por demais, será exercida pelos órgãos da Justiça.

Todavia, segundo o referido JEAN RIVERO, no que tange à ordem pública – que será elemento essencial para a conceituação do designado como polícia administrativa – são distintas três espécies: a que é pertinente à tranquilidade pública, exercida para a manutenção da ordem nas ruas e lugares públicos, na luta contra os ruídos etc.; aquela da segurança, que se relaciona com a prevenção dos flagelos e acidentes, como incêndios etc.; e a que concerne à salubridade, à higiene pública. Acrescenta RIVERO que fora dessas três espécies não se pode exercer a polícia administrativa.

10. Essa dicotomia do poder de polícia, nos termos engendrados pela doutrina francesa, viria a ser adotada pelos mais consagrados mestres do direito brasileiro. Dentre esses merece destaque o egrégio JOÃO MENDES, que desenvolveu seu pensamento no apreciado *Processo Criminal Brasileiro*, obra de 1920, em cujo 1º volume o autor expunha: a polícia administrativa tem por fim prevenir crimes, evitar perigos, proteger a coletividade, assegurar os direitos de seus componentes, manter a ordem e o bem-estar públicos. Cabe-lhe, sem dúvida, esforçar-se no sentido de encaminhar os egressos das prisões, os transviados e os desempregados e guiar os menores pobres. Sua ação se exerce antes da infração da lei penal, sendo por isso também chamada polícia preventiva. As vastas atribuições desse ramo da polícia são disciplinadas por leis, decretos, regulamentos e portarias.

A polícia judiciária destina-se a investigar os crimes que não puderam ser prevenidos, descobrir-lhes os autores e reunir provas ou indícios contra estes, no sentido de levá-los ao juízo e, conseqüentemente, a julgamento; a prender em flagrante os infratores da lei penal; a executar os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias e a atender às requisições destas. Assume, aí, o caráter de órgão judiciário auxiliar. Sua atividade só se exerce após a consumação do fato delituoso, pelo que se dá à polícia judiciária também a denominação de polícia repressiva.

A polícia judiciária — e, aqui, João MENDES usava imagem e observações de FAUSTIN HÉLIE — “é o olho da justiça; é preciso que seu olhar se estenda por toda a parte, que seus meios de atividade, como uma vasta rede, cubram o território, a fim de que, como a sentinela, possa dar o alarma e advertir o juiz; é preciso que seus agentes, sempre prontos aos primeiros ruídos, recolham os primeiros indícios dos fatos puníveis, possam transportar-se, visitar os lugares, descobrir os vestígios, designar as testemunhas e transmitir à autoridade competente todos os esclarecimentos que possam servir de elementos para a instrução ou formação da culpa; ela edifica um processo preparatório do processo judiciário; e, por isso, muitas vezes, é preciso que, esperando a intervenção do juiz, ela possa tomar as medidas provisórias que exigirem as circunstâncias. Ao mesmo tempo, deve ela apresentar em seus atos algumas das garantias judiciárias: que a legitimidade, a competência, as habilitações e as atribuições de seus agentes sejam definidas; que os casos de sua intervenção sejam previstos, que seus atos sejam autorizados e praticados com as formalidades prescritas pela lei; que, enfim, os efeitos desses atos e sua influência sobre as decisões da justiça sejam medidos segundo a natureza dos fatos e a autoridade de que são investidos os agentes”.

11. Mas ocorre que o vocábulo “polícia”, por si só, merece interpretação pouco lisonjeira, da parte do homem comum. Esse a identifica com todos os procedimentos repressivos, ainda que os mais justificados.

Pouco importa questionar-se a incorreção de tal entendimento generalizado, máxime quando certos regimes políticos usam da instituição policial para seus propósitos freqüentemente abusivos, como aconteceu na Alemanha de Hitler, onde a “Gestapo” — sigla da “Polícia Secreta do Estado”, em alemão “Geheim Staat Polizei” — se notabilizou pelos genocídios de que se tornaria responsável.

Por isso, mercê dessa coima repulsiva lançada à instituição, uma das primeiras medidas tomadas pelos aliados vitoriosos da 2ª Guerra Mundial foi a completa reforma do aparelho policial alemão — e, inclusive, da nomenclatura adotada para designar suas variadas repartições — nos termos que o Professor HANS WOLFF desta forma apresentou: “As potências ocupantes da Alemanha, em seguida à última Guerra Mundial, introduziram no país um sentido restritivo, que a maioria dos Estados da federação adotou, para o vocábulo “polícia”; isso, e a substituição de partes essenciais de seu sentido tradi-

cional pela palavra "Ordnung" (ordenamento, ordem pública), de múltiplos sentidos, resultou num desarranjo terminológico. De fato, o conceito material de polícia, cientificamente apreciado, funde-se numa quantidade indeterminada de poder coercitivo a empregar-se na defesa contra ameaças à ordem pública (Gefahrenabwehr). Todavia, esta função estatal não mais apresenta características uniformes: além de corresponder a atribuições de diferentes autoridades, o que já vem de longa data, em cada Estado-Membro ela se distribui por diferentes ramos da Administração, com particulares fundamentos jurídicos, segundo o caso. Dessarte, as expressões "Administração de Polícia" (Polizeiverwaltung) e "Autoridades de Polícia" (Polizeibehörden), do mesmo modo que "Administração de Ordem Pública" (Ordnungsverwaltung) e "Autoridades de Ordem Pública" (Ordnungsbehörden), adquirem um sentido específico, que não admite sejam com elas mencionadas todas as autoridades até aqui competentes para a preservação da segurança e da ordem públicas. Por isso, inexistente uma palavra capaz de englobar a ambos os ramos da Administração, que se apresentam muitas vezes unidos e não menos vezes separadas, o que nos levou a empregar, para o caso, neste livro, a expressão "Überwachungsverwaltung" (Administração Supervisora). Assim, autoridades supervisoras são todas aquelas competentes para a defesa contra as ameaças à ordem pública (Gefahrenabwehr), dotadas de poderes gerais ou especiais para operar tal defesa, num plano predominantemente administrativo (Ordnungsbehörden), e as autoridades policiais ordinárias ou especiais (Polizeibehörden)".

Acrescentava o Professor WOLFF, no prosseguimento de suas observações, que o termo "Administração Supervisora" indica, além do referido antes, que as autoridades encarregadas da defesa da ordem não têm atribuição apenas repressiva, mas têm, igualmente, atribuição preventiva, exercendo atividade supervisora. É de emprego nas leis o termo "fiscalização" (Aufsicht), para designar a polícia de construção (Bauaufsicht), a polícia de minas (Bergaufsicht); mas é preferível o emprego de tal palavra com o sentido que ela tem no direito público, onde designa uma função interna hierarquizante de entidades desse ramo do direito (por exemplo, como nas expressões "Organaufsicht", "Fachaufsicht", "Kommunalaufsicht", que se traduzem como "fiscalização do órgão", "fiscalização administrativa" e "fiscalização comunal") (in *Verwaltungsrecht*, já citado, vol. II, pág. 196 e vol. III, págs. 22/23).

12. A secular idéia do Estado de Direito — de inspiração burguesa, quando a burguesia foi uma classe revolucionária, em oposição ao governo dos príncipes absolutos, no século XVIII — no correr dos tempos viria a revelar-se insuficiente. Os desequilíbrios sociais resultantes do fenômeno do crescimento vegetativo do capital acabariam no desencadear de insatisfações, manifestadas sobretudo nos segmentos economicamente mais baixos da sociedade humana. Por isso, o Professor ERNST RUDOLF HUBER, da Universidade de Göttingen e autor de interessante obra sobre o *Estado Nacional e Estado Constitucional* (ed. Kohlhammer, Stuttgart, 1965), teve ensejo de proclamar que enquanto o

Estado de Direito do século XIX visava sobretudo à preservação de direitos subjetivos e de liberdades, em nosso século deveria impor-se ao Estado outra ordem de interesses, visando ao atendimento de reivindicações de justiça social: neste último caso, far-se-ia mister que nos programas da ação estatal se aplicassem medidas para proporcionar melhor distribuição de renda, o pleno emprego e a segurança de todos, em seu mais amplo sentido.

É que, então, se formulava a idéia do Estado Providência, do que os ingleses da escola de LASKI chamariam de "Welfare State", e os alemães de "Wohlfahrtsstaat".

Surgiria, então, o entendimento de que o Estado deve ser de Direito mas também "Social", donde o que se inscreveu na Lei Fundamental de 1949, elaborada para a República Federal da Alemanha surgida após a 2ª Guerra Mundial, em proclama segundo o qual a nação deverá ser organizada em regime democrático sob a égide de um "Estado Social de Direito".

É evidente que, nessas circunstâncias, o processo de intervenção do Estado no processo social só tende a exacerbar-se, visto como à autoridade do governo se impõe agir no campo econômico-social, a fim de coarctar os abusos do poder econômico e, de algum modo mais equânime, assegurar melhores condições da participação do elemento não capitalista nos resultados da ação dinâmica de todos os elementos de produção.

13. Ao mesmo tempo, o quadro do mundo passou a desautorizar aquela confiança geral de que, com a dolorosa experiência de um conflito universal como o de 1939/1945, haveriam os homens de viver uma era de concórdia e de paz.

No entanto, o que vemos hoje é um panorama de conflitos de nações, onde uma, que se dilata pela Eurásia e se mostra insaciável na pretensão de hegemonia até no plano extracontinental, impõe a todas as outras a necessidade de exacerbar suas preocupações defensivas, defensivas de sua soberania como da segurança social interna.

Esse quadro mundial que só há de suscitar pessimismo quanto ao futuro nas relações entre as nações, por certo não surpreende a quem tem, a fecundar-lhe o espírito crítico, bom lastro de conhecimento histórico. Afinal, os homens do século XX não são diferentes do que foram no mais remoto passado os egípcios, os babilônios, os romanos... Por isso, com propriedade um dia bradou SPENCER: "Homo homini lupus".

A ânsia de poder, de sempre mais poder, está em nossa natureza, e quando um determinado povo atinge adiantado grau de progresso e desenvolvimento, nunca se abstém de iniciativas objetivadoras do aumento de sua área de influência. Isso foi sempre assim, desde a origem dos tempos: não está dito, logo na introdução do GÊNESIS, que *Deus fez o homem para que domine?*

Nessas condições, no que toca a nós, brasileiros, será sempre útil ter em mente aquela observação do egrégio GOLBERY DO COUTO E SILVA, posta com estas palavras:

“(...) ao Brasil, na hora presente, só há uma escolha: engrandecer-se ou perecer. E, para não perecer, é necessário aceitar aquele sábio conselho de WASHINGTON: Deveis ter sempre em vista que é loucura o esperar uma nação favores desinteressados de outra; e que tudo quanto uma nação recebe como favor terá de pagar mais tarde com uma parte de sua independência” (in *Conjuntura Política Nacional – O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*, 3ª ed., José Olympio, pág. 62).

Essa observação de GOLBERY e o pensamento de WASHINGTON certamente não encerram novidade, tanto que, mesmo em nosso país, e desde o começo do fluente século, EUCLIDES DA CUNHA já havia dirigido à nação esta advertência: “ou nos organizamos ou desaparecemos”.

Assim, dentre as preocupações nas quais se há de deter todo titular de uma parcela de poder – poder político, poder militar, poder social – entre nós merecerá relevo a preocupação com o desenvolvimento e a segurança, tomados esses no amplo sentido que lhe deu a “doutrina básica” da *Escola Superior de Guerra*. E deve ser compreendido que, nesse binômio, a ser encarado em termos políticos, “não há como se dar precedência à segurança ou ao desenvolvimento, uma vez que ambos devem ser atendidos equilibradamente” (em *Doutrina Básica*, ed. do Estado-Maior das Forças Armadas, 1979, pág. 194).

14. A nosso ver, é muito fácil definir-se o encerro desses vocábulos, bastando compreender-se que sem uma ordem social consolidada em termos de justiça social não poderá haver desenvolvimento, palavra que, nos dias coevos, não tem um sentido puramente material; e noutro prisma, sem pleno desenvolvimento jamais haverá segurança, no interior nem no exterior do *habitat*.

15. Diante dessas considerações, temos por óbvio – e agora nos detendo em apreciações sobre o que no Brasil se convencionou de chamar “Doutrina Política Nacional de Segurança” – o enunciado no repositório da *Doutrina Básica* desta Casa, assim feito: “Antes de mais nada, segurança nacional pode ser encarada como uma *situação da Nação* como um todo. Ordem e tranqüilidade gerais são exigências do mais alto valor para a realização das atividades nacionais que conduzem ao progresso, ao desenvolvimento, em suma, ao bem comum (...). Além desse enfoque, segurança nacional pode ser encarada como uma função *quase exclusiva* do Estado, uma vez que esta é a instituição concentradora de poder e instrumental por excelência. A *responsabilidade pela segurança nacional*, no entanto, não é exclusiva do Estado, mas é de *toda a Nação*, já que não se pode conceber apenas a garantia da existência do Estado, mas a da Nação, com seus indivíduos, seu patrimônio, suas instituições, seus

valores, sua cultura. E, como um bem da Nação e imperativo moral de sua sobrevivência, a segurança reclama a cooperação de todos os seus cidadãos” (na obra citada, pág. 190).

Daí nossa perfeita conformidade com o conceito que nesta Escola se apresentou para a segurança nacional:

“Segurança nacional é a garantia que, em grau variável, é proporcionada à Nação, principalmente sob a égide do Estado, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para a conquista e manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos e pressões existentes ou potenciais” (*idem ibidem*).

Os objetivos nacionais: como qualquer indivíduo tem na sua vida uma meta a perseguir, um programa de vida que o projete além da mediocridade da vida animal vegetativa, também as nações hão de ter sempre presente um plano para seu futuro. Daí, o adminículo que outra vez tomamos de GOLBERY, a propósito das características dos objetivos nacionais, sobretudo daqueles que deverão encandecer permanentemente os espíritos e constituir o mote do comportamento de qualquer cidadão:

“Os objetivos nacionais permanentes (...) devem traduzir, em dado período histórico, as aspirações e os interesses de toda a coletividade nacional. Sobrevivência da nação como nação e, pois, soberania, integração crescente, prosperidade, bem-estar e prestígio são as categorias intemporais em que tais interesses e aspirações necessariamente se inscrevem” (de sua antes indicada obra, pág. 101).

Efetivamente, todos quantos se ocuparam, um dia, com delinear os contornos do que se entender por “nação” — fosse RÉNAN, ontem, ORTEGA Y GASSET, posteriormente, como nosso contemporâneo BURDEAU e muitos outros que seria ocioso mencionar — eles foram sempre unânimes num ponto: a nação não é, de modo necessário, uma coletividade de homens da mesma crença religiosa, da mesma origem racial, da mesma língua, com um passado e tradições comuns. Se assim fosse, não haveria nações como os Estados Unidos ou a Suíça, onde impera a pluralidade de cultos, de origem racial, e, por vezes, de língua, como no caso da segunda mencionada; e, outro tanto, no caso dos Estados Unidos, tem pouco mais de um século que sangrenta guerra entre Estados-Membros dividiu espiritualmente o país e levou para o túmulo um milhão de seus filhos.

Para os que indicamos e, acrescentemos, para a unanimidade dos que se detiveram no exame de um conceito de *nação*, esta deve ser vista como uma coletividade de homens aglutinados por um programa de vida visando ao seu bem no presente e, principalmente, à sua projeção no futuro.

Nessas condições, seria abstruso que uma coletividade organizada e motivada por um programa de vida não se preocupasse com a sua segurança.

16. Por isso, não entendemos o porquê de, em certos setores até de nossa cidadania, alguns se encarniçarem na demolição da política da segurança nacional, pretendendo identificá-la com um regime que caricaturalmente apresentam. Não entendemos, é um modo de dizer, porque, se é verdade que a crítica increpativa por vezes parte de ingênuos, na quase generalidade dos casos ela advém de objetivos que em nada coincidem com os da Nação.

Mas, por outro lado, entendemos perfeitamente que certos indivíduos de outras terras e estimulados por ideologias adversas, se afaçam nessa mesma crítica, pretendidamente demolidora da idéia da segurança nacional. Está neste caso o notório Padre JOSEPH COMBLIN, que o Governo nacional expulsou do Brasil em 1972.

Esse forasteiro, depois de perambular pela América, retornou à Europa para aplicar seu espírito, bem à feição dos famosos membros do "Movimento dos padres para o Terceiro Mundo" da campanha subversiva internacional, e publicou o livro intitulado *Le Pouvoir Militaire en Amérique Latine – L'Idéologie de la Sécurité Nationale* (ed. Jean Pierre Delarge, Paris, 1977).

Nessa obra seu autor faz a caricatura da doutrina da segurança nacional, dando-a como empulhação dos Estados Unidos, com propósitos que não serão propriamente dos países que a teriam adotado, e, ainda, que, nela, "a guerra e a estratégia tornam-se única realidade e resposta para tudo" (pág. 13).

17. Exposto o que acima colocamos, voltemos, novamente, ao poder de polícia, para reafirmar seu papel de instrumento da ação do Estado na garantia da ordem pública, na preservação dos direitos e dos objetivos da coletividade cidadã, isso considerado no plano interno do país.

Novamente temos de enfatizar que o poder de polícia é de natureza polimorfa: o Estado e sua administração exercitam-no em todos os planos sociais e nacionais, donde sua importância, inclusive na organização profissional como nos estímulos ao desenvolvimento econômico-social. Através, por exemplo, das ordens e conselhos criados para a fiscalização do exercício de profissões qualificadas, o poder de polícia contribui, ainda, para o aperfeiçoamento das categorias profissionais, do mesmo modo que vela pela organização econômica, objetivando a harmonia e a eficiente contribuição das categorias econômicas para o progresso da Nação.

Será de todo inconveniente enxergar-se na atuação do poder de polícia qualquer conotação com medidas repressivas, ou exclusivamente repressivas, visto que, conforme já salientamos, se é certo que universalmente se entende incumbir a tal poder, por vezes, restringir o exercício, até, de direitos subjetivos, isso apenas haverá de acontecer nos casos em que se imponha o compassamento de tal exercício com os interesses da coletividade. Devemos todos, afinal, compreender que – e tal nos foi transmitido através do magistério das matrizes da cultura ocidental – a "Salus populi suprema lex est".