

Autor(es): Gonçalves, Gonçalo Rocha

Instituição:

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Data de

Publicação: 7-11-2024

Palavras-Chave:

crime, ordem pública, polícia, repressão política, segurança pública

Citação:

Gonçalves, Gonçalo Rocha, "Polícia," *Connecting Portuguese History*,

Polícia



Polícia de choque à entrada do Campo de Santana, 27 de março de 1962. FMSMB / Arquivo Fernando Rosas

Resumo

A história da polícia em Portugal participou de movimentos mais amplos de circulação de ideias, políticas, modelos e saberes, com destaque para a influência exercida por desenvolvimentos ocorridos na França e no Reino Unido. Foi também uma história feita em resposta a fenômenos transnacionais tão diversos como o aumento da circulação portuária entre as grandes cidades e a emergência dos autoritarismos de direita que, como no caso do Estado Novo, vieram atribuir à polícia a função de garante da ordem nacional, mais do que dos direitos dos cidadãos.

Descrição

A palavra polícia conheceu nos últimos dois séculos e meio uma transformação semântica profunda. As mudanças refletiram mutações políticas, culturais e sociais que afetaram as formas como a "polícia" chegou à população e interagiu com esta. De um conceito que tendia a designar toda a administração de um território, dos recursos nele contidos e da sua população, passou ao longo do século XIX a associar-se a instituições, comumente públicas, encarregadas de vigiar e manter a ordem e a segurança pública. Tratou-se de um processo amplo, a nível europeu e global, não sendo por isso possível compreender as mudanças na esfera policial em Portugal sem considerar movimentos de circulação transnacional de ideias, a expansão imperial e a formação de regimes coloniais, bem como a internacionalização de questões criminais e o impacto de movimentos internacionalistas.

Nas últimas décadas do século XVIII, a centralização dos poderes do Estado Absolutista levou à criação, em 1760, do lugar de Intendente Geral de Polícia

do Reino, que progressivamente se transformou numa instituição estatal, a Intendência Geral de Polícia (IGP), encarregada de uma miríade de funções, da justiça criminal à educação, passando pela administração urbana, pelo controlo das populações e pela vigilância política. O debate político, legal e até filosófico de teorização do “Estado de Polícia” desenvolveu-se a partir das visões que defendiam mais poderes para os monarcas absolutos e o enfraquecimento dos poderes periféricos. Inserida neste contexto, a Intendência representou um maior controlo do espaço urbano e foi um instrumento político de controlo das dissidências políticas, especialmente após a Revolução Francesa, mas veio sobretudo concretizar a monopolização, nas mãos do Intendente, de funções administrativas e judiciais e de intervenção central no quotidiano do crime e da ordem pública. A criação, em 1801, da Guarda Real de Polícia (GRP), uma força militar destinada exclusivamente à esfera policial, ajudou a colocar polícia e população cara a cara de forma muito mais rotineira. Transferidas e recriadas no Rio de Janeiro em 1808, a IGP e a GRP foram ainda exemplos precoces de uma circulação policial que iria intensificar-se nos séculos seguintes.

As Revoluções Liberais que percorreram a Europa e as Américas nas primeiras décadas do século XIX levaram a repensar a polícia. Se a necessidade de extinguir a “despótica” Intendência e as instituições policiais do Antigo Regime era consensual entre os liberais portugueses, o que deveria substituí-las era matéria de acesa disputa e traduziu-se num debate de ideias que era parte de um movimento transnacional mais amplo. A implantação da Monarquia Constitucional, em 1834, traduziu-se assim no primeiro momento de reforma policial moderna, pensando-se em políticas públicas a implementar por um estado-nação soberano. Inspirada pelos exemplos que observaram *in loco* durante o exílio político da elite política liberal, especialmente em Inglaterra ou França, a criação em 1835 das guardas municipais, no Porto e em Lisboa, foi o marco mais significativo deste movimento. Estas instituições tomavam o nome de forças policiais congéneres francesas, mas – controladas pelo poder civil, compostas de homens assalariados para fazerem carreira na polícia e visíveis a toda a população pelas fardas que se distinguiam dos militares e dos não-uniformizados “espiões” – o modelo que seguiam era o da *Metropolitan Police*, estabelecida em Londres em 1829 e que era nesta altura o exemplo por muitos emulado na esfera do policiamento urbano. A polícia seria agora um braço administrativo do Estado, responsável por trazer os suspeitos de infringirem as leis criminais e civis até outro poder, o judicial, para serem julgados. Já o papel do Estado na gestão do quotidiano urbano era afirmado de forma mais intensa: a segurança não seria mais um resultado da

autorregulação da comunidade, mas um serviço provido pelo Estado aos cidadãos. A instabilidade política vivida em Portugal nos anos seguintes impediu, contudo, a consolidação de um modelo liberal de polícia, com a subsequente militarização das guardas municipais, que as tornou praticamente indistinguíveis da anterior GRP.

Quando, no início da década de 1850, a Regeneração estabilizou a Monarquia Constitucional, o repensar liberal da polícia permanecia mais na esfera do debate de ideias do que no da implementação de políticas públicas ou do quotidiano das interações com a população. Por isso, nos anos 1850 e no início da década de 1860, na imprensa, no parlamento e em debates mais especializados entre militares ou juristas, foram aumentando as vozes que clamavam pela reforma das instituições policiais. Nos campos, faltavam polícias; nas cidades, os polícias eram demasiado incivilizados para as classes médias que cada vez mais socializavam nos espaços públicos. Foi assim sob a égide do chamado Governo da Fusão, que juntava no poder Regeneradores e Históricos, com Martens Ferrão na pasta do Reino e Barjona de Freitas na pasta da Justiça, que em 1866 e 1867 foi preparado um extenso plano de reforma das instituições policiais e de todo o sistema de justiça criminal do país. Em Lisboa e Porto, o policiamento urbano passaria a ser efetuado por novas instituições, as polícias civis, que seguiriam o modelo original das guardas municipais, seriam financiadas pelo orçamento geral do Estado e tuteladas diretamente pelo Ministério do Reino. Nos restantes distritos, seriam criadas instituições semelhantes, financiadas pelas juntas gerais de distrito e tuteladas pelos governadores civis. Em janeiro de 1868, os novos polícias civis de Lisboa e Porto, distribuídos em esquadras, passaram a patrulhar vinte e quatro horas por dia as ruas das cidades. Nos restantes distritos, fruto dos conflitos entre o governo central e as elites distritais, o processo foi mais lento, mas até ao final do século todos os distritos do país ganharam a sua própria força de polícia civil. Fora das cidades, Martens Ferrão bebeu no exemplo da *Gendarmerie* Francesa, uma força nacional organicamente militar, mas com operações dirigidas pela autoridade civil, encarregada de vigiar todo o território.

Na primeira metade do século XIX, o exemplo francês tinha-se espalhado por toda a Europa continental, traduzido em instituições como os *Carabinieri* italianos ou a *Guardia Civil* em Espanha. Portugal constituía uma exceção numa Europa que estruturava os seus sistemas policiais sob o binómio civil-urbano, militar-rural. Ao propor uma Guarda Civil nacional, Martens almejava colocar o país a par do panorama policial europeu. As reformas propostas pelo governo ao parlamento em 1867 eram abrangentes, afetando todo o sistema de justiça criminal. Nos mesmos dias em que a polícia civil passava

no parlamento, foram também aprovadas a lei que estabelecia o sistema penitenciário, a abolição da pena de morte e o julgamento de portugueses que cometessem crimes no estrangeiro. As reformas fiscais e administrativas que o mesmo governo propôs conduziram a um amplo movimento de protesto no país e à chamada Janeirinha, que em janeiro de 1868 resultou na queda do governo. Entre as propostas que caíram com o governo, estava a da Guarda Civil.

Até à década final do século XIX, as reformas policiais eram sobretudo processos políticos de cima para baixo: as instituições e as lógicas de atuação policial eram pensadas e reformadas mais em consequência dos debates políticos entre elites políticas do que de pressões sociais vindas de baixo. No final do século, contudo, a situação alterou-se. A partir da década de 1880, Lisboa e o Porto começaram a crescer e a tornar-se mais heterogéneas. O incremento das mobilidades atlânticas, que tinham especial impacto nas cidades portuárias portuguesas, traduziu-se em novos desafios para a polícia. A perceção do aumento da criminalidade, uma criminalidade em linha com os padrões da modernidade – ascensão dos crimes de propriedade em relação à violência interpessoal – começou a pautar as preocupações das classes médias urbanas. A expansão da imprensa e de uma esfera pública de massas tornou a polícia um alvo frequente de críticas, e assim eram cada vez mais audíveis as vozes que clamavam pela sua reforma, incluindo-se nelas atores até aí ausentes do debate: os próprios polícias. Em agosto de 1893, o governo chefiado por Hintze Ribeiro, com João Franco como Ministro do Reino, implementou uma reforma profunda, cujos efeitos iriam durar até ao advento do Estado Novo. Os serviços policiais foram então divididos em três divisões, que iriam consolidar-se institucionalmente nas décadas seguintes. O policiamento das ruas por guardas fardados ficava entregue à Segurança Pública, enquanto a fiscalização de uma miríade de pequenos elementos do quotidiano urbano – pesos e medidas, leite, fiscalização do regulamento sobre prostituição – ficava entregue à Polícia Administrativa.

Mais relevante, porque ganharia autonomia institucional em 1902, foi o surgimento da Investigação Criminal. As últimas décadas do século XIX marcaram a ascensão do detetive criminal quase ao nível de celebridade: encontrar os culpados de crimes narrados na imprensa e discutidos nas ruas da cidade passou a ser uma parte essencial do trabalho policial. Para isso, o acesso da investigação criminal a novas técnicas e tecnologias, como a identificação de indivíduos através de impressões digitais, passou a ser um terreno de disputa, com polícias, médicos e juristas a procurarem monopolizar estes novos saberes. Junto da Investigação Criminal foi colocada uma embrionária Polícia Preventiva, encarregada de vigiar os movimentos de

protesto político que pontuaram as últimas duas décadas da Monarquia Constitucional.

A implantação da República, em outubro de 1910, encontrou a polícia numa situação contraditória. Nas cidades, tinha conhecido algumas inovações, mas os polícias eram contestados tanto pelos movimentos republicano e anarquista, quanto pelas classes populares, as quais faziam crescer Lisboa e Porto sem grande infraestrutura. Nos campos, no entanto, a ausência de uma gendarmaria nacional continuava a traduzir-se numa fraca capacidade de penetração do Estado central e na concomitante proeminência de poderes periféricos ou privados. Implantada em Lisboa e *proclamada pelo telégrafo* ao resto do país, a República sentiu que precisava de instrumentos para controlar partes substantivas do território nacional, em que a população poderia ameaçar o novo regime. A criação da Guarda Nacional Republicana, em 1911, sinalizou assim tanto uma política de consolidação do regime, quanto um processo policial de centralização da ação dos poderes públicos e da lei como fontes únicas de regulação social, colocando Portugal a par do que já ocorria na Europa continental. Durante a Primeira República, a GNR conheceu uma história atribulada: a implantação no território nacional foi lenta e, ao contrário do que se poderia esperar, a esmagadora maioria dos recursos foi concentrada em Lisboa, fazendo dela, como muitos argumentaram, uma guarda pretoriana do regime. Em 1919, com o país em guerra civil *de facto*, o comandante da GNR, Liberato Pinto, chegou a chefiar um dos muitos efémeros governos do período. Por outro lado, a imagem dos “polícias cívicos”, como passaram a ser conhecidos, mostra bem o dilema da polícia durante a Primeira República: implantada com o apoio de um movimento urbano de rua que tinha na luta contra a polícia uma parte essencial da sua legitimidade política, os governos republicanos nunca conseguiram chamar a polícia para si, estabelecendo uma autoridade pública amplamente respeitada. Os polícias eram agentes do Estado, mas eram combatidos ou pelo menos hostilizados por quem os controlava.

Foi numa situação de quase absoluto colapso da autoridade policial que a Ditadura Militar chegou ao poder em 1926. No contexto da ascensão e consolidação de regimes autoritários e fascistas, a história da polícia entre 1926 e 1974 é menos linear do que à partida se esperaria. Até 1935, com a unificação das polícias cívicas sob um comando nacional único, a Polícia de Segurança Pública, as instituições policiais experimentaram constantes mudanças, que traduziam disputas no interior do regime. A Polícia de Investigação Criminal (PIC), por exemplo, transitou várias vezes entre o Ministério do Interior e o da Justiça. Para além da evolução orgânica, é importante também colocar a questão do que a Ditadura trouxe à polícia. O

novo regime começou por implementar medidas que recuperassem a imagem do polícia na sociedade portuguesa. Em parte, é essa recuperação “moral” que explica a militarização da PSP, que se juntava assim à GNR. Nos discursos do regime, o velho e incompetente “cívico” foi substituído por um novo, enérgico, saudável e competente polícia do Estado Novo. As únicas forças civis do regime eram a PIC, renomeada de Polícia Judiciária em 1945, e a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE), estabelecida em 1933 e renomeada de Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE) na mesma altura. Militares ou civis, as polícias eram um dos pilares de um regime que se pretendia forte. A vontade de quem exercia a autoridade, e não os direitos dos cidadãos, constituía o eixo estruturante da ação policial. De facto, o Estado Novo procedeu a uma inversão do papel da polícia na sociedade: de uma lógica liberal, em que a polícia era em teoria encarada como garante dos direitos individuais e como provedora de segurança aos cidadãos, passou-se para uma lógica em que a polícia era vista como um instrumento garantidor da conformidade dos cidadãos aos interesses do Estado nacional.

A instabilidade política e social do entreguerras levou a um crescimento exponencial – especialmente visível nos regimes ditatoriais, mas não exclusivamente nestes – de instrumentos policiais de vigilância e repressão política. Apesar de os instrumentos de vigilância policial de natureza política se terem consolidado desde os anos finais da Monarquia Constitucional, a Ditadura constituiu um momento de acentuado incremento da repressão política, com a PVDE e a PIDE a desempenharem funções de vigilância, mas também de julgamento e de encarceramento de opositores políticos, algo que na prática perdurou até 1974. De facto, apesar das mudanças cosméticas introduzidas após o fim da Segunda Guerra Mundial, as instituições policiais, o perfil e o estatuto profissional dos polícias pouco mudaram nas décadas subsequentes do Estado Novo. A inserção da polícia portuguesa em redes internacionais de policiamento, com a participação da PIDE e do seu diretor histórico, Agostinho Lourenço, na Interpol – onde assumiu o cargo de presidente entre 1956 e 1960 –, mostram um sistema policial incluído e participante no sistema policial internacional. Uma das mudanças mais significativas na polícia portuguesa durante os anos finais do Estado Novo foi a integração entre a polícia metropolitana e a polícia colonial. O reforço do projeto colonial em África, traduzido na intensificação da migração de população branca para as colónias africanas, refletiu-se num correspondente reforço do policiamento branco em África. Na década de 1960 e início da década de 1970, fazer carreira na PSP significava transitar por comandos distritais metropolitanos, mas também por forças de policiamento colonial.

Embora a justiça de transição não tenha levado à barra dos tribunais ou

punido a maior parte da violência e dos abusos policiais cometidos pelo regime ditatorial, após o 25 de Abril de 1974 o regime democrático desmantelou com relativa rapidez as estruturas de vigilância e repressão política. A PIDE foi extinta e as funções de vigilância de fronteiras e fiscalização dos estrangeiros foram entregues ao então criado Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. A Polícia Judiciária tomou o lugar da PIDE como representante portuguesa na Interpol. Mais lentas foram as mudanças nas outras instituições policiais e a formulação de políticas de segurança pública condizentes com uma sociedade democrática. Apesar de debatida ao longo das últimas décadas, a unificação das polícias territoriais, PSP e GNR, nunca passou do papel, mantendo-se um sistema dual de polícia modelado do sistema francês e estruturado no século XIX. A desmilitarização da principal força de policiamento urbano do país, a PSP, um processo que acompanha normalmente reformas policiais voltadas para a proteção dos direitos civis, só foi formalizada em meados dos anos 1980, quando a polícia começou a formar os seus próprios oficiais, e só no final da década de 1990 a natureza civil da PSP foi consolidada com a transformação do Comando-Geral em Direção Nacional. Na segunda metade dos anos 1990, assistimos finalmente à formulação e implementação de forma mais sistemática de políticas públicas de segurança pública, adotando modelos de policiamento que vinham sendo discutidos transnacionalmente desde a década de 1970. O policiamento de proximidade, com programas específicos para determinados grupos e lugares, e o enfoque num policiamento como serviço à população, deixando para trás um policiamento que enfatiza a manutenção, quase sempre aparente e circunstancial, da ordem pública, marca ainda hoje em Portugal os debates em torno da polícia.

No início do século XX, alguns polícias começaram a expressar uma voz autónoma para reclamar mais recursos e melhores condições de trabalho, mas também para defender certas técnicas profissionais. No entanto, a instabilidade da Primeira República e a submissão dos interesses policiais aos interesses do Estado durante o Estado Novo impediram a afirmação de um grupo profissional. Assim, só depois da implantação da Democracia é que se desenvolveram movimentos de sindicalização e de profissionalização policial que já se verificavam noutras partes do mundo. Este não foi um processo pacífico ou linear, como o demonstra o episódio dos “Secos e Molhados”, em abril de 1989, quando polícias que protestavam no Terreiro do Paço, em Lisboa, pelo direito de sindicalização na PSP foram reprimidos com canhões de água por unidades de manutenção da ordem pública da própria polícia. O mito do “povo de brandos costumes” é uma das mais consolidadas narrativas definidoras do povo e da nação em Portugal, uma narrativa que tende a

subalternizar a necessidade e o papel do polícia na sociedade. A história da polícia no Portugal contemporâneo revela, contudo, um percurso intrinsecamente ligado à história do país e do mundo.

Referências

Abreu, Laurinda (2023). "A polícia em Portugal no século XVIII: ambiguidades e equívocos." *Ler História*, 82: 101-124.

Gonçalves, Gonçalo Rocha (2014). "Police reform and the transnational circulation of police models: The Portuguese case in the 1860s." *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*, vol. 18 (1): 5-29.

Gonçalves, Gonçalo Rocha & Rita Ávila Cachado (2018). "Colonial policing and the Portuguese Empire (c.1870-1961)." In *Colonial Policing and the transnational legacy: The global dynamics of policing across the Lusophone community*, editado por Conor O'Reilly, 17-34. Abingdon: Routledge.

Gonçalves, Gonçalo Rocha (2023). *Fardados de Azul: Polícia e Cultura Policial em Portugal, c.1860-1939*. Lisboa: Tinta da China.

Palacios Cerezales, Diego (2010). "Repressive Legacies and the Democratisation of Iberian Police Systems". *South European Society & Politics*, vol.15 (3): 429-448.

Palacios Cerezales, Diego (2011). *Portugal à Coronhada: Protesto Popular e Ordem Pública nos Séculos XIX e XX*. Lisboa: Tinta da China.

Santos, Yvette (2019). "The Political Police and the Emigration Industry in Portugal During the 1930s". *Journal of Migration History*, 5: 466-488.

Vaz, Maria João (1998). *Crime e sociedade: Portugal na segunda metade do século XIX*. Oeiras: Celta.

Vaz, Maria João (2014). *O crime em Lisboa: 1850-1910*. Lisboa: Tinta da China.

Durão, Susana (2008). *Polícia e proximidade: uma etnografia da polícia em Lisboa*. Coimbra: Almedina.