

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2023-06-22

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Gonçalves, G. R. (2012). A transformação liberal do sistema policial português, 1861-1868. In Miriam Halpern Pereira, José Murilo de Carvalho, Maria João Vaz, Gladys Sabina Ribeiro (Ed.), *Linguagens e fronteiras do poder*. (pp. 239-257). Lisboa: Centro de Estudos de História Contemporânea. Instituto Universitário de Lisboa.

Further information on publisher's website:

https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2022/11/02/1667405266766_Cat_logo_impres_o__exposi__o_bibliogr_fica_nove_mbro_2022_.pdf

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Gonçalves, G. R. (2012). A transformação liberal do sistema policial português, 1861-1868. In Miriam Halpern Pereira, José Murilo de Carvalho, Maria João Vaz, Gladys Sabina Ribeiro (Ed.), *Linguagens e fronteiras do poder*. (pp. 239-257). Lisboa: Centro de Estudos de História Contemporânea. Instituto Universitário de Lisboa.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

A transformação liberal do sistema policial português, 1861-1868

Quando em Janeiro de 1868 saíram para as ruas de Lisboa e Porto os homens das novíssimas Polícias Civis (250 e 130 respectivamente), os habitantes das duas cidades terão experimentado tanto uma sensação de novidade, como de normalidade. Tanto Lisboa como o Porto eram já na altura cidades policiadas. A criação das polícias civis em Lisboa e Porto culminou quase uma década em que a reforma do sistema de policial esteve em permanência na agenda política governamental. A necessidade de reformar as estruturas policiais existentes foi permanentemente reafirmada, tanto no policiamento urbano, com as polícias civis, como no policiamento rural, culminando neste caso na tentativa gorada de criação de uma guarda militar nacional, caída aos pés da Janeirinha no início de 1868.

Este artigo procura analisar este movimento de reforma, situando-o na transformação institucional do Estado e das suas formas de relacionamento com a população operada pelo regime liberal. Depois desta breve introdução, a primeira parte traça uma narrativa das várias propostas de reforma policial que foram surgindo ao longo da década de 1860. No segundo ponto analisam-se as implicações institucionais e organizacionais das reformas propostas. Em seguida, observamos a tradução desta reforma nas funções policiais, mostrando como *segurança pública* constituía uma categoria que integrava múltiplos campos de acção. Finalmente, vemos como a transformação do sistema policial significou também uma mudança nas próprias lógicas de acção policial.

A reforma do sistema policial em Portugal integrava-se num movimento Europeu de modernização das instituições policiais. Na sua componente urbana, o ideal tipo institucional, construído à imagem da *Metropolitan Police* de Londres, criada em 1829, era o de corpos de homens pagos, tutelados pela autoridade civil, hierarquicamente estruturados e burocraticamente controlados, desempenhando um mandato de manutenção da ordem e da segurança pública (Emsley, 1983, 53-75). Fora das grandes cidades, desde meados do século XIX que o modelo francês da *gendarmérie* – corpos militares, operacionalmente ao serviço das autoridades civis – vinha-se difundindo na Europa continental (Emsley, 1999). A discussão em Portugal encontrava-se assim no contexto da consolidação de um sistema dual de polícia que ainda hoje domina os sistemas públicos de policiamento na Europa continental.

Este era mais um aspecto no processo maior de expansão e racionalização do Estado durante o século XIX. Normalmente, as análises da modernização do Estado salientam aspectos que impulsionaram a formação dos Estados-Nação, como a penetração territorial do Estado e a integração centro/periferia. A reforma do sistema policial, na sua vertente urbana, mostra no entanto um aspecto que tem concentrado menos atenções: o repensar do Estado ao centro. De facto, a transformação policial nas cidades, onde o Estado central estava já tradicionalmente presente, mostra como a transformação do sistema policial não consistiu apenas em disponibilizar mais recursos, melhor controlados para funções de policiamento, mas de um processo mais abrangente de reformulação do conceito de polícia à luz de uma cultura política liberal (Liang, 1992, 4). É esta mudança que aqui analisaremos tomando como exemplo o caso português.

Em Portugal a primeira experiência liberal não significou no campo das estruturas policiais um momento de ruptura. Apenas depois da vitória definitiva da corrente liberal, em 1834, a configuração institucional e organizativa do sistema policial começou de facto a mudar. Nesse ano foram criadas as Guardas Municipais em Lisboa e no Porto (GM), que, apesar do nome, eram tuteladas directamente pelo governo. Inicialmente, à imagem da polícia de Londres, as GM eram forças policiais civis, mas sofreram durante os instáveis primeiros anos do regime liberal um irreversível processo de militarização. Para policiar o resto do país foram criados, em 1838, os Corpos de Segurança Pública, forças militares dirigidas pelos Administradores Gerais em todos os distritos do país. Apesar de reconhecidos como instrumento útil de segurança e administração, a dificuldade do Estado em controlar eficazmente estes corpos acabou por ditar o seu fim, reafirmando-se então a missão de polícia do exército (Cerezales, 2008, 57-64). No início da segunda metade do século XIX, o sistema policial português era então constituído por forças policiais militares nas duas maiores cidades; o exército fazendo policiamento em pequenos destacamentos no resto do país; e ainda a máquina administrativa estatal composta de governadores civis e administradores de concelho e, na base da pirâmide, os “agentes de administração gratuita” - regedores e cabos de polícia –, homens escolhidos nas paróquias para fazerem policiamento sem que para isso recebessem qualquer remuneração.

Até à Regeneração o crime e a desordem eram directamente relacionados com a constante violência política que então se vivia. Acreditava-se que, uma vez estabilizado o regime, um clima de segurança iria imperar (Vaz, 1998, 17). Após 1851, apesar da

estabilização do sistema político, continuaram contudo a ocorrer distúrbios nas ruas de Lisboa, como os motins do pão em 1856. E para assustar ainda mais as elites políticas surgiram novas formas de participação popular, como os *meetings*, as manifestações e as cenas de violência registadas aquando da questão das Irmãs da Caridade.

A polícia da segurança pública na agenda política da década de 1860

Culminando um clima de tensão que se arrastava desde o início do ano com as primeiras manifestações da Associação Patriótica e a morte de D. Pedro em Novembro, a 25 e 26 de Dezembro de 1861 as ruas de Lisboa viveram momentos de turbulência. Os Tumultos do Natal, como ficaram conhecidos, culminaram o acumular de tensão que vinha desde a morte do rei em Novembro. Nas ruas circulavam boatos que o rei e os seus irmãos teriam sido envenenados pelo governo. Depois da aclamação de D. Luís, a Associação Patriótica convocou uma manifestação para o dia de Natal. Na manhã do dia marcado uma multidão juntou-se na Praça do Comércio. Com a partida iminente de uma delegação para as Necessidades, os membros da Patriótica decidiram entrar nos paços do concelho pedindo a três vereadores para se juntarem à delegação. A multidão forçou a entrada no edifício e começou a provocar distúrbios. No município decorreu uma agitada reunião que contou com a presença do administrador do bairro do Rossio. Finalizada a reunião seguiram, manifestantes e autoridades, em direcção às Necessidades. Da janela do palácio, D. Fernando acalmou os manifestantes. A multidão deu vivas ao rei mas logo lançou gritos contra os políticos. Ao fim da tarde os grupos ainda reunidos na rua cercaram o ministério da fazenda onde se encontravam Ávila e Loulé que, perante a multidão que forçava a entrada no ministério, fogem pelo Arsenal da Marinha. Caída a noite o caos espalhou-se pela cidade, grupos de populares saíram em perseguição dos reaccionários. As casas de conhecidos políticos, Loulé, Ávila, Casal Ribeiro, Martens Ferrão, entre outros, foram atacadas pela turba. Dois dias depois, ainda os ânimos estavam agitados, Loulé apresentava na Câmara dos Deputados uma proposta para criar “corpos de polícia civil” encarregados da manutenção da ordem e da segurança pública em Lisboa e Porto. Os quatro singelos artigos que compunham a proposta pouco mais acrescentavam sobre as intenções do governo. O preâmbulo indicava algumas, poucas, directrizes. Entre elas, a de que a necessidade de uma nova polícia surgiria pela incapacidade quer dos agentes de administração gratuita quer dos militares em atingir o que se pretendia. Isto porque: “O serviço de polícia demanda uma

aprendizagem e uma educação especial; precisa de longa prática, e digamo-lo assim, de uma certa vocação”¹.

Cerca de um mês depois, a 21 de Janeiro de 1862, iniciou-se a discussão parlamentar do relatório aos acontecimentos do Natal de 1861². Para além de referências pontuais que regularmente assomavam no debate parlamentar, foi com a discussão do relatório dos Tumultos do Natal que o problema da reforma policial entrou no debate político como um tema de fundo exigindo medidas políticas urgentes. Mais que uma mera resposta aos tumultos, o debate colocou em evidência a necessidade de reorganizar o sistema policial à imagem das exigências de um regime liberal. Lobo D’Ávila, por exemplo, alertava:

*“É necessário que se organize entre nós mais convenientemente a polícia (muitos apoiados). É uma coisa em que tem havido o mais completo esquecimento e o maior desleixo da parte de todos os nossos governos; não se pode acusar um ou outro isoladamente; tem-se sempre descurado este ponto importante de administração pública porque se tem sempre confiado no bom carácter do povo português ”*³

Na câmara dos deputados o governo conseguiu que o parecer fosse aprovado. Pelo contrário, na Câmara dos Pares um parecer semelhante ficou-se por um empate. Consequência disso, em Fevereiro, o governo é reorganizado, mudança que fez adiar o projecto da polícia. Em Março, um deputado perguntava, sem obter resposta, pelo esquecido projecto da polícia⁴. Um mês depois, insiste. Sá Nogueira, em nome da comissão de administração pública, responde que com a mudança na composição do governo a questão estava à espera de desenvolvimentos⁵. Em Junho é o próprio Sá Nogueira a perguntar pelo projecto ao Ministro do Reino. A questão colocada era no entanto já sobre um hipotético projecto de reformar a polícia em todo o país. A resposta do ministro vai nesse sentido, afirmando que estava em estudo e que medidas seriam apresentadas na sessão legislativa seguinte⁶. No debate político surgia assim a possibilidade de uma polícia nacional rural.

¹ Diário da Câmara dos Deputados [DCD], 27-12-1861, p.5288.

² DCD, 21-01-1862.

³ DCD, 25-01-1862, p.280

⁴ DCD, 01-03-1862, p.672

⁵ DCD, 26-04-1862, p.1110

⁶ DCD, 09-06-1862, p.1601

Os tumultos que na segunda metade de 1862 assolaram o Minho, Trás-os-Montes e os Açores não foram estranhos a esta mudança de planos (Cerezales, 2007). Um pouco por todo o país assistiu-se neste período ao recrudescer de resistências populares às matrizes prediais e aos novos pesos e medidas, aos olhos de quem quisesse ver sobressaía a falta de capacidade de resposta das autoridades e as constantes quebras do “princípio de autoridade”. O ano de 1862 marca ainda o momento em que a disseminação pelo país de trabalhadores na construção das linhas dos caminhos-de-ferro se torna cada vez mais intensa. Na correspondência do Ministério do Reino é bem evidente como os conflitos entre trabalhadores e entre trabalhadores e população eram cada vez mais frequentes⁷. Estávamos assim perante um quadro em que a necessidade de uma força de polícia rural que cobrisse todo o território ganhava relevância.

No parlamento, foi já com a sessão de 1863 bem adiantada que Anselmo Braamcamp veio novamente propor a criação de um corpo de polícia civil, agora apenas em Lisboa⁸. Embora mais desenvolvido que o projecto anterior, as maiores novidades deste projecto ficavam-se pela afirmação da complementaridade entre a guarda municipal e o novo corpo e pelo facto de este ficar sob a tutela do governador civil. Esta era a face pública da vontade política em reformar o sistema de segurança pública. No privado da secretaria os planos eram então de uma reforma mais abrangente. Em Outubro de 1865, o secretário-geral do Ministério do Reino informaria o então Ministro que Braamcamp tinha chegado a redigir um projecto, mas que o ministro da fazenda não teria concordado devido à despesa que acarretava⁹. Contudo, a instabilidade política que então se vivia fez novamente parar os projectos sobre polícia. O assunto não estava, no entanto, esquecido. Em 1864, era Martens Ferrão que convidava o governo a que “com urgência se ocup[asse] da reforma do sistema de segurança pública em todo o país”¹⁰.

A Exposição Industrial do Porto, inaugurada em Setembro de 1865, foi o momento para testar algumas das ideias, com a criação da Agência Policial Portuense. A Exposição tinha uma forte carga simbólica para um regime que se queria mostrar capaz de modernizar o país. Muito em voga na Europa, estas exposições eram uma montra da modernidade, não apenas na exposição em si mas em tudo o que as rodeava. A associação entre exposições e modernização policial não foi aliás exclusiva de Portugal. A Exposição Universal de Londres em 1851 constituiu para a Metropolitan

⁷ Arquivo Nacional Torre Tombo - Ministério Reino [ANTT-MR], Lv.1686

⁸ DCD, 10-06-1863, pp.1839-1840

⁹ ANTT-MR, Mç.3035, Lº15, Nº1761.

¹⁰ DCD, 23-05-1864, p.387

Police um momento fulcral de afirmação nacional e internacional (Emsley, 1983, 76-77). E poucos anos depois, em 1855, por ocasião da Exposição Universal em Paris, Napoleão III envia a Inglaterra uma comissão encarregada de estudar o modelo londrino (Deluermoz, 2009, 439). No Porto, o ambiente era de preparação para um grande momento de civilização e progresso, uma força policial moderna constituía uma parte deste projecto.

Com a GM ainda operacional na cidade e depois de alguns avanços e recuos ao longo de todo o ano, na data da abertura da exposição a nova força estava na rua. A *agência* policial era tutelada pelo governador civil, constituída por 140 homens fardados de azul e armados com um terçado, o “escritório” situava-se nos Paços do Concelho e tinha por objectivos satisfazer as “urgentes necessidades” dos visitantes e velar pela segurança pública de indivíduos e fazendas¹¹. No dia da abertura da exposição uma ocorrência mostrou, segundo os jornais, o quanto estava o nosso sistema de polícia ainda atrasado. Uma patrulha de cavalaria da GM, querendo “desimpedir de povo” o Largo da Torre da Marca, partiu a “trote largo” pelo meio da multidão, “enchendo de susto” as pessoas que aí se encontravam que começaram a fugir “causando muitas quedas e atropelamentos”¹². Para os jornais, a má polícia era aquela que, como a GM, usava a força indiscriminadamente. A boa polícia era a que, possuindo uma técnica, não usava desnecessariamente a força, granjeando assim o respeito do povo. No início de 1866, com o fim da exposição, diminuiu o número de agentes empregados na agência policial. Mas dada a boa aceitação da Agência na cidade e já com o governo da Fusão no poder e Martens Ferrão como ministro do reino, foi decidido mantê-la em actividade. Em Junho de 1866 discutiu-se na câmara dos deputados a legalização da despesa já feita e a fazer durante esse ano. No ar estava já, ou melhor, ainda, uma reforma de todo o sistema policial. Criticando o elevado gasto com este corpo policial, Carlos Bento exclamava “não compreendo bem para que se há-de conservar este corpo de polícia. Para experiência de quê, Senhores?”¹³. A experiência - o “ensaio” - era o de uma polícia “puramente civil”.

Entre a nova lei de administração e uma nova reforma da instrução pública, Martens Ferrão apresenta, em 31 de Janeiro de 1867, o projecto de criação de corpos de polícia civil nas cidades de Lisboa, Porto e demais capitais de distrito. Nas duas maiores

¹¹ O Nacional, 14-10-1865

¹² O Nacional, 19-09-1865

¹³ DCD, 05-06-1865, p.1811

idades as novas forças policiais seriam pagas directamente pelo Orçamento de Estado, e nos restantes distritos financiadas pelas Juntas Distritais. A proposta de lei incluía também a criação de lugares de guardas campestres nos municípios, pagos pelas municipalidades mas sob a direcção do administrador do concelho. Poucos dias depois era apresentada a proposta de criação da Guarda Civil¹⁴ (onde seriam incorporadas as GM de Lisboa e Porto), uma força policial militar ao serviço das autoridades civis, distribuída por todo o país. Estas propostas significavam uma transformação radical do sistema policial português. O que a então se assistia já não era uma medida pontual e a quente, como tinha acontecido em Dezembro de 1861, mas um projecto global de reforma do sistema de segurança pública, pensado, estudado e amadurecido ao longo dos últimos anos. Meses depois da Janeirinha ter deposto o governo, Martens recordava:

“Mas quem se atreve em falar em guarda civil?!... Falam todas as nações desde que se transponha a raia de Badajoz até chegar à Rússia. Para encontrar na Europa uma nação que não tenha guarda civil, ou gendarmeria, ou carabineiros do rei... que tudo é o mesmo. Eu compulsei os regulamentos deste serviço nas principais nações, estudei todas essas organizações, à excepção da que existe em Inglaterra, que é diferente, são baseadas nos princípios que presidiram à organização da gendarmeria francesa, só com a diferença quanto à Espanha, que aí não há distinção entre a guarda da capital e a das províncias (...).”¹⁵

Reflectindo algo comum a todos os discursos da época, a evidência da necessidade de reforma do sistema policial sustentava-se decisivamente na comparação com os exemplos europeus. A experiência do exílio político, depois de 1828, constituiu um primeiro momento de exposição a novos modelos policiais, pautando a partir daí o debate sobre o sistema policial.

O clima político era em 1867 dos mais agitados desde o início da Regeneração. O ambicioso programa do governo Fusão despertou no país um forte movimento de resistência (Cunha, 2003, 13-87). A “questão da fazenda” preenchia o debate: as despesas do estado cresciam sem as receitas aumentassem e, para agravar a situação, o risco da bancarrota era iminente. A oposição repetia à exaustão o argumento das “economias”; o governo propunha um aumento substantivo da carga fiscal. De entre uma série de impostos directos e indirectos era o novo “imposto geral de consumo” que mais polémica causava. Para agitar ainda mais a situação, a nova lei da administração

¹⁴ DCD, 06-02-1867, pp.549-551.

¹⁵ DCD, 14-05-1868, pp.1090-1091.

suprimia seis distritos e vários concelhos, aumentando o poder de fiscalização do poder central sob a máxima, “centralização política, descentralização administrativa”.

Entre as medidas de administração, a proposta de criação da guarda civil esteve entre as mais contestadas ao longo da primeira metade de 1867. Em parte por pressão da rua, mas também devido à carregada agenda parlamentar, a discussão do projecto da guarda foi adiado para 1868. Sem sobressaltos de maior, o projecto das polícias civis foi aprovado em Junho e promulgado no início de Julho¹⁶. Sem perdas de tempo, a segunda metade de 1867 foi ocupada com a formação dos novos corpos de polícia de Lisboa e Porto. Com a participação activa dos governadores civis das duas cidades, o processo começou com a divisão territorial das duas cidades, uma divisão feita numa escala mínima, rua a rua, e com a importante tarefa de elaborar o regulamento de funcionamento das novas polícias. O recrutamento do pessoal arrancou logo após a publicação da lei e durou até Outubro de 1867. No início de 1868 os novos polícias chegavam às ruas das duas cidades e a guarda civil morria aos pés da Janeirinha.

Novos agentes, novas instituições

O debate sobre a reforma policial não passou apenas pelo parlamento e jornais, aconteceu também no interior da máquina Estatal, onde o quotidiano administrativo colocava em evidência, mais do que em qualquer outro lugar, as deficiências das estruturas policiais existentes¹⁷. Dois exemplos dos mais significativos. Em Janeiro de 1865, os administradores dos bairros do Porto, com a exposição internacional em vista e agastados com as críticas da opinião pública que, segundo eles, apenas existiam “porque [jornais e opinião pública] nem sequer imaginam que de polícia só existe o nome”, enviaram uma proposta para a criação de um “corpo de segurança pública” ao governador civil que o reencaminhou para o ministro. No relatório que acompanhava a proposta descreviam as causas do deficiente policiamento da cidade. Poucos meses depois, em Outubro, era o Governador Civil de Lisboa que propunha também um “corpo civil de polícia”, historiando-se também, com extensa informação do oficial maior do ministério, os avanços e recuos da reforma policial (urbana e rural) desde Dezembro de 1861¹⁸.

¹⁶ Lei 02-07-1867

¹⁷ A pesquisa incidiu sobre a documentação da repartição (2ª) dos assuntos de segurança pública da Direcção-Geral de Administração Civil do Ministério do Reino.

¹⁸ ANTT-MR, Mç3035, Lº15, Nº1761

Um primeiro aspecto em questão era o uso dos militares como agentes de polícia, uma questão com duas faces: o urbano e o rural. Em Lisboa e Porto, o carácter militar das GM¹⁹ que, segundo os administradores de bairro do Porto, “não obriga os soldados dela a embaraçarem-se com transgressões de polícia” e na “observância das posturas municipais”²⁰ era colocado em causa. A forma de actuar das GM, apenas reagindo a desacatos, não se envolvendo nas minudências da vida urbana era alvo generalizado das críticas. Para os militares, contudo, as GM eram ainda uma “fortíssima escora da autoridade”. Em resposta à proposta de 27-12-1861, afirmava-se que, apesar do “influxo de liberdade” das últimas décadas, não estávamos ainda preparados para o avanço civilizacional do *policeman* inglês²¹. Tal tipo de autoridade - civil - não seria respeitado pela população, colocando em risco a paz pública. O argumento não era novo, fora aliás central na militarização das GM na década de trinta. Reconhecendo em parte a validade desta posição, tanto a proposta de 1863 como a de 1867 eram claras: fosse como GM ou como Guarda Civil, uma força de polícia militar permaneceria nas duas cidades.

Quanto ao policiamento rural a questão era diferente, não se tratava de usar ou não os militares, mas antes de como os usar. À semelhança do que se passava no resto da Europa continental, a colocação dos militares no policiamento de toda a extensão dos territórios nacionais era algo considerado incontestável. O problema era como organizar esse policiamento. Ao longo dos anos o exército foi sendo distribuído pelo território em destacamentos previamente estabelecidos (Cerezales, 2008, 64), mas rotineiramente eram colocados de forma *ad-hoc*, consoante a existência de ameaças à ordem pública. As críticas a este sistema acentuaram-se ao longo dos anos. Martens Ferrão, em 1862, insurgia-se contra a função policial do exército, da qual resultava que “não h[avia] nem polícia nem exército, e que a segurança não [era] uma realidade”²². Estava-se perante uma faca de dois gumes. Por um lado, a prática corrente criava problemas na disciplina militar, a disseminação de pequenos destacamentos era causa da perda de controlo da hierarquia militar. Consequentemente, os simples soldados que compunham os destacamentos não eram capazes de atingir a eficácia policial pretendida. A proposta da guarda civil, que sendo militar era um corpo à parte, era a resposta a este duplo

¹⁹ Em Fevereiro de 1867, num quadro de 1169 elementos a GM de Lisboa tinha um efectivo de 1094. ANTT-MR, Mç.3037, Lº16, Nº42

²⁰ ANTT-MR, Mç.3027, Lº15, Sem Nº

²¹ *Revista Militar*, Tomo XIV, nº1, 15-01-1862, pp.11-16 e nº2, 31-01-1862, pp.41-46

²² DCD, 14-06-1862, p.1644

problema: libertava-se o exército regular e aumentava-se os níveis de eficácia no policiamento.

A necessidade de reforma das estruturas policiais existentes passou também pela crítica aos agentes gratuitos de administração: regedores e cabos de polícia, a base do sistema piramidal de administração. O número de cabos de polícia terá oscilado entre vinte e trinta mil. No entanto, como nota Fernando Catroga (2006), não só a nomeação destes agentes não foi um processo homogéneo no tempo e no espaço, como não é possível considerá-los “funcionários” no sentido moderno e burocrático do termo. Muitos cabos haveria que o seriam apenas nominalmente. No entanto, basta percorrer a imprensa da época para perceber que eles eram, de facto, agentes policiais no terreno. Como mostrou M. J. Moutinho Santos (2001), a acção dos cabos de polícia ia além de meros “galopins eleitorais”. Em todo o país, estes homens eram obrigados a fazerem rondas de vigilância, policiamento de feiras e mercados, guarda das cadeias e condução de presos e até mesmo de guarda ao cofre central²³. Segundo os administradores de bairro do Porto, cabos de polícia e regedores tinham em teoria uma “multidão de atribuições”, no entanto, “quem chama para exercer funções policiais permanentemente aquele que precisa de trabalhar de dia para comer à noite, não pode esperar a repressão do crime”. O cargo de regedor era pouco apetecido e os cabos de polícia apenas aceitavam o cargo por “mera obediência” sem “demonstrarem nenhum zelo pelas coisas públicas” e “presenciam uma desordem muitas vezes com a maior indiferença”. Contudo, “ainda se lhes devem serviços valiosos, e sem o seu concurso a Guarda Municipal de pouco serviria”²⁴. Em Lisboa, quando enunciava os meios policiais à disposição da cidade e projectava as necessidades do futuro, o governador civil não refere sequer regedores e cabos de polícia²⁵.

A documentação do Ministério do Reino, para onde as autoridades subalternas recorriam sempre que havia problemas, mostra uma relação contraditória com estes elementos. Se, por um lado, eles eram de facto nomeados e empossados de um certo grau de poder, não deixavam, contudo, de ser encarados com desconfiança. Ao longo do tempo, por exemplo, multiplicaram-se os pedidos de armamento para estes homens, as respostas do ministério é que eram quase sempre negativas. Ora se dizia que não havia dinheiro (o que não era necessariamente verdade), ora se respondia que se ia pedir os

²³ Aveiro (1862), ANTT-MR, Mç.3005, Lº13, Nº1234.

²⁴ ANTT-MR, Mç.3027, Sem Nº

²⁵ ANTT-MR, Mç.1761, Lº15, Nº1761

armamentos ao ministério da guerra sem nunca chegar a fazê-lo²⁶. No fundo o centro do poder não confiava em elementos sobre os quais tinha um controlo no mínimo duvidoso.

Embora o policiamento rural tenha sido integrado neste movimento de reforma foi sempre a polícia da capital que dominou as atenções. E foi como resultado da crítica a militares e agentes gratuitos que a discussão sobre reforma policial se debruçou com insistência na figura individual do agente policial. Em 1867, a comissão traçava o perfil ideal do novo polícia: “os agentes da polícia devem ser indivíduos que, pela sua moralidade, honestidade e prudência chamem sobre si as simpatias do público”²⁷. Formulação semelhante há expressa, dois anos antes, pelo governador civil de Lisboa ao afirmar que a polícia de uma capital devia ser feita por agentes que “reúnam a necessária sagacidade e trato cortês indispensável neste serviço”²⁸. Na discussão do projecto, Dias Ferreira ironizou sobre este aspecto: “São sempre as criaturas mais simpáticas estes guardas ou agentes de polícia! (Riso) (...) É tão rigoroso nestas habilitações, que exige mais condições para ser guarda, do que são precisas para ser admitido a ordens sacras”²⁹. Martens respondeu-lhe com o exemplo estrangeiro: eram estes os requisitos em toda a Europa. A aplicação desta lógica revelar-se-ia mais complexa que um simples enunciado legal (Santos, 2006), mas é importante notar que estávamos perante uma reformulação do ideal do indivíduo policial que pautará, por exemplo, a disciplina interna na polícia a partir deste momento.

Nesta idealização da figura do polícia é possível identificar um dos aspectos centrais do processo de modernização policial: um polícia que se afasta tanto do soldado como do agente gratuito para se aproximar do funcionário público. A ênfase colocada na ligação entre a elevação moral do polícia e a relação estabelecida com o público mostra como os políticos estavam conscientes que numa sociedade liberal a relação entre autoridade e cidadãos, entre polícias e policiados, não era uma relação de um sentido apenas mas de confiança mútua. O que os políticos portugueses reconheceram foi que a legitimidade da autoridade policial não provinha apenas da lei, não era apenas um poder conferido legalmente, mas tratava-se também de um processo de legitimação

²⁶ Santarém (1862), ANTT-MR, Mç.3005, Lº13, Nº1195

²⁷ DCD, 22-06-1867, p.2125

²⁸ ANTT-MR, Mç.1761, Lº15, Nº1761

²⁹ DCD, 22-06-1867, pp.2127- 2128. As condições de admissão eram: robustez e boa aparência, entre 22 e 40 anos, saber ler escrever e contar, reconhecido bom comportamento, ter servido no exército, comprometer-se a ficar na polícia por cinco anos.

decorrente das relações estabelecidas entre agentes da autoridade e população. Para isso, era necessário estabelecer uma base para que surgissem saberes, experiências e técnicas especificamente policiais.

Assim, era o enquadramento institucional e organizacional que permitiria a efectiva transformação do novo polícia. Tanto no caso das polícias civis como na hipotética guarda civil o argumento da “unidade de acção”³⁰ policial era central, integrando-se na “fixação unitária dos fins do Estado” (Hespanha, 2004, 288) que caracteriza uma estrutura administrativa moderna. Neste aspecto, estávamos perante duas questões interligadas, mas distintas. Por um lado, o da centralização política, a transformação do sistema policial visava um maior controlo da acção policial pelo centro do poder e os novos ideais tipo institucionais, descritos no início do artigo, correspondiam a esse objectivo. Por outro lado, estávamos perante o desenvolvimento de uma ideia de “corpo”, de uma organização cujas relações internas deveriam ser devidamente formalizadas e hierarquizadas para assim se atingir os níveis de eficácia pretendidos. A busca de um novo paradigma de agente policial estava integrado na procura de novos modelos de instituição/organização policial em que controlo político e controlo operacional eram elementos essenciais. No todo que constituiu a racionalização da máquina administrativa estatal operada durante o século XIX, o período aqui em estudo constituiu um momento central na integração da polícia e do policiamento no modelo burocrático moderno (Almeida, 2007, 63-70). Para permitir-se uma vigilância policial mais constante e permanente, teria de existir um correspondente maior controlo sobre a acção de quem fazia o policiamento. Esse controlo seria não só político, por via da centralização, mas também organizacional, através dos controlos internos.

Apesar de não responderem directamente perante o ministro, as polícias civis de Lisboa e Porto, ao serem tuteladas pelos governadores civis, estavam para efeitos práticos sob o controlo efectivo do governo. Organizacionalmente, o regulamento dos corpos de polícia civis procedia a uma definição funcional dos empregados policiais bastante detalhada. A cada membro dentro da organização cabia um conjunto de deveres e obrigações bem delineado. Assim, comissários de polícia (o topo da organização), chefes de esquadra (a ligação entre o topo e a operacionalidade quotidiana), cabos de secção (os polícias dos polícias), e os guardas de polícia (a polícia na rua), todos deveriam saber à partida o que fazer e, muito importante, o que não fazer.

³⁰ Portaria, 07-09-1863 (cf. nota 45); DCD, 22-06-1867, p.2125

Do mesmo regulamento se depreende que se estávamos perante uma organização hierárquica que funcionava de cima para baixo, a interdependência entre os vários elementos era bastante mais acentuada que na organização militar.

Definir Segurança Pública

Se uma parte da discussão passava pelos contornos institucionais e orgânicos das forças policiais, outra face do problema situava-se na identificação das causas da insegurança que deveriam ser objecto da intervenção policial. No caso das polícias civis, o relatório da comissão parlamentar de administração pública declarava que os fins da nova polícia civil eram múltiplos: “já auxiliando a administração, já auxiliando a justiça criminal; e porque seria inconveniente a existência de uma polícia municipal separada, também ela fica a cargo dos referidos agentes”, a “esfera das suas atribuições é amplíssima”³¹. Tanto a lei de 2 de Julho como o regulamento de 14 de Dezembro de 1867 eram bastante explícitos na determinação das funções policiais³². Aos polícias competia vigiar o espaço público, regular o trânsito; os teatros, reuniões e demais espectáculos públicos; casas de jogo e hospedarias; a mendicidade e a prostituição; fiscalizar o comércio, pesos, medidas e todas as disposições das posturas municipais; fiscalizar as licenças dos estrangeiros e de porte de arma e transportar doentes. Nesta definição de segurança pública convergiram diferentes campos de acção que passamos a analisar.

Ordem Pública. Para compreender o âmbito da segurança pública talvez seja útil começar por distingui-la da “ordem pública”. Apesar de estarmos perante duas categorias que sempre ligadas, elas encerram também as suas próprias especificidades. É possível traçar uma fronteira entre ordem, remetendo para a ameaça e/ou concretização de situações de desordem pública, e segurança que remetia para a preservação quotidiana da integridade física e da propriedade. Segundo Diego Palácios Cerezales (2008), o problema da ordem pública começou neste período a mudar em Portugal. Dos tradicionais protestos de subsistências começa a assistir-se ao aparecimento de movimentos de protesto politizados com consequentes custos políticos para os governos. O problema da ordem pública adquiriu uma nova proeminência na vida política nacional. No entanto, interessa aqui notar que, se a guarda civil constituía

³¹ DCD, 22-06-1867, p.2125

³² Lei 02-06-1867, art. 12º e Regulamento 14-12-1867, art. 18º, 54º e 55º

uma resposta ao clima de agitação que então se vivia no país, o mesmo não é tanto o caso das polícias civis. Praticamente desarmados, dificilmente os polícias civis seriam encarados como resposta plausível a problemas de ordem pública. À polícia seria pedido que, pela sua presença e capacidade de negociação, constituísse um efeito dissuasor das ameaças à ordem pública. A permanência em Lisboa e Porto de uma força policial militar, fosse a Guarda Civil ou, como se veio a verificar, a GM, asseguraria a resposta efectiva a problemas de ordem pública, numa divisão de tarefas entre segurança para a polícia civil e ordem pública para a GM. Continuemos então a identificar os contornos da esfera de acção da segurança pública.

Justiça Criminal. Uma das causas da reforma do sistema policial residia na forma como o Estado definia e agia sobre a criminalidade. Não estávamos, como em outros países Europeus, perante uma resposta a uma percepção generalizada do aumento da criminalidade. Pelo contrário, a visão dominante era a de que os índices de criminalidade eram em Portugal mais baixos que no resto da Europa e estavam em decréscimo desde a década de 1840. As poucas estatísticas existentes na altura (vistas com muita desconfiança) mostravam uma transformação do padrão da criminalidade, com uma diminuição da agressão física em favor da violência verbal, revelando assim uma aproximação ao padrão de criminalidade dos países mais desenvolvidos (Vaz, 1998, 138-145). Também na questão da criminalidade o papel da polícia seria o de dissuadir, evitando os actos criminosos e diminuindo o sentimento de impunidade. Mas mais do que isso, a mudança traduz a afirmação uma maior certeza e garantia de controlo da intervenção do Estado sobre o crime. A uma maior humanidade e crença na regeneração do criminoso, expressa na gradação das penas, teria de corresponder uma maior certeza de que os criminosos eram de facto trazidos à justiça. O período aqui em estudo foi crucial na construção de um sistema de justiça criminal moderno.

Apenas em 1852 foi finalmente promulgado o Código Penal, imediatamente, no entanto, foi afirmada a necessidade da sua reforma. Desde meados da década de 1850 assiste-se a uma intensificação da reforma do campo da penalidade (Marques, 2005, 56-73). Este movimento culminou, a 1 de Julho de 1867, um dia antes da criação da polícia civil, na promulgação a “Reforma das Penas e das Prisões”, com a adopção do sistema penitenciário e da tão celebrada abolição da pena de morte. Embora a reforma do sistema policial estivesse naturalmente integrada neste movimento, apenas em parte as duas reformas coincidiram, como demonstra o facto de os debates raramente se terem

cruzado. Para além disso, enquanto a reforma policial surgia em grande medida da experiência prática da ineficácia dos meios existentes, a reforma penal ancorava-se na emergência de saberes e áreas disciplinares que apenas parcialmente tocavam na reforma policial. Ainda no início de Julho, foi aprovado o Código Civil, que completava um programa codificador que hegemonizava o Estado como regulador das relações sociais. Contudo, para além da letra de lei, era necessário desenvolver no terreno estruturas que efectivassem esse poder.

O poder policial dos Governos Civis (GC). Foi através dos GC que a máquina Estatal liberal desenvolveu parte significativa da sua acção administrativa. Depois da sua criação em 1834, registou-se na década de 1840 um aumento de competências dos governos civis que abrangia praticamente todas as áreas de intervenção estatal. No início da Regeneração, as funções policiais tornaram-se predominantes (Tengarrinha, 2002, Vol.I, 143-162). Aspectos como a mendicidade, o controlo dos espectáculos públicos, práticas carnavalescas, pregoeiros e músicos de rua, o jogo, as horas de fecho dos estabelecimentos foram objecto de regulamentos cada vez mais detalhados. Simultaneamente, multiplicaram-se as queixas dos governadores civis sobre a falta de capacidade prática para cumprir a miríade de competências policiais de que estavam incumbidos. Em Lisboa, começou a formar-se, provavelmente em meados dos anos 1850, a “polícia do governo civil” que tinha em 1865 dezoito agentes³³, depois integrados na polícia civil. O dinheiro para pagar estes agentes provinha da verba inscrita no orçamento de Estado sob a designação “polícia preventiva”, que servia sobretudo para pagar a informadores de natureza política mas também para combater a criminalidade. Em Lisboa, esta pequena força policial marcou um caminho no crescimento da capacidade policial efectiva do GC, constituindo um exemplo para o resto do país.

A moralização do espaço urbano concentrava cada vez mais a atenção das autoridades. A prostituição, em particular, constitui um exemplo paradigmático da ascensão do controlo policial exercido pelos governos civis. Desde a década de 1840 que as vozes a favor da regulamentação da prostituição através de um sistema de tolerância se acentuaram: a prostituição pública - legalizava-se a prostituição instituindo o controlo médico e a vigilância policial - era vista como “uma desordem necessária”³⁴.

³³ ANTT-MR, Mç.3035, Lº15, Nº1761.

³⁴ Relatório sobre a prostituição pública no ano de 1862, ANTT-MR, Mç.4538-A

Em Lisboa, foi no entanto apenas a partir de 1858 que as autoridades começaram a produzir regulamentos e a mobilizar recursos humanos que permitissem uma efectiva aplicação da legislação. Recursos considerados, em 1862, claramente insuficientes. Será então no contexto das propostas de reforma do sistema policial que o governador civil reformulará o controlo da prostituição. Primeiro reimprimindo o regulamento de 1858, para logo em seguida promulgar um novo regulamento, mais minucioso e adaptável à nova polícia que então se adivinhava. O sistema da tolerância tornava-se, finalmente, uma realidade. Ao longo desta década o exemplo da prostituição foi apenas o que mais notoriamente associou a reforma das regulamentações à reforma institucional, mas toda a acção do governo civil de Lisboa foi de adaptação a uma nova realidade operacional.

Polícia Municipal. Embora esta categoria remetesse também para as áreas do controlo da higiene pública e salubridade, era na vigilância dos comportamentos no espaço público que recaíam as maiores atenções. A rua era um espaço que iniciava por esta altura uma mudança que a transformaria radicalmente durante as décadas seguintes. Assim, assiste-se por um lado a uma maior disponibilidade e apetência para as emergentes classes médias frequentarem o espaço público como espaço de sociabilidade. A formação da esfera pública liberal compreendia também uma nova importância atribuída às práticas sociais nos espaços públicos. Sair à rua, passear no passeio público, flunar no Chiado, frequentar os cafés e os teatros, enfim, mostrar-se e conviver, eram elementos centrais da afirmação social das classes médias. Para que isso acontecesse, no entanto, era necessário fazê-lo em segurança. Num outro plano, emerge o conceito de rua como espaço de circulação, de transitoriedade e fugacidade no uso, era essa a função da rua numa sociedade capitalista, racionalmente organizada, que almejava o desenvolvimento económico. Depois, permaneciam nas ruas as classes populares, convivendo, trabalhando, roubando, mendigando, e vendo a sua tradicional posição no espaço público crescentemente ameaçada.

O papel dos poderes públicos na gestão deste espaço de conflito foi primeiramente assumido pelo poder local. Lembremos no entanto que o panorama urbano nacional era significativamente débil nesta altura. Em primeiro lugar pela ausência de cidades médias. Depois pela evolução da, de longe, maior cidade do país. É que se o Porto registou um crescimento populacional desde o início do século XIX, Lisboa apenas durante a década de 1860 começou timidamente a crescer (Silva, 1997, 791-793). Em Lisboa foi no final da década de 1840 que a organização dos serviços

municipais consagrou um pelouro da polícia ou das posturas. Este pelouro era dirigido pelo zelador municipal, lugar surgido da extinção dos medievais almotacés quando os liberais chegaram ao poder. De início existia apenas um zelador, ao longo dos anos, contudo, o seu número foi aumentado, começando progressivamente a ser referido o “corpo de zeladores municipais”. Em Outubro de 1865 este corpo contava 44 elementos³⁵. Aos zeladores estava incumbida a fiscalização das posturas municipais, que abrangiam aspectos relativos a toda a administração da cidade. Contudo, tanto zeladores como posturas vão ser, ao longo da década de 1860, direccionados para o controlo do espaço público. Assim o mostram, por exemplo, as “escalas de serviço” publicadas no *Archivo Municipal*³⁶. No início da década de 1860, e ao contrário de muitos outros municípios no país, Lisboa não tinha um código de posturas, assim, a criação de um diploma legal que reunisse e resumisse a legislação municipal torna-se uma prioridade para os responsáveis camarários. À frente deste processo estava, para efeitos práticos, uma figura em ascensão nos assuntos de polícia, o “chefe dos zeladores”, Pimentel de Novaes, o “autor”³⁷ do código que viria a ser aprovado apenas em 1869. Este código marcou uma ruptura com os códigos de posturas existentes no país. Enquanto outros códigos continuavam com uma estrutura clássica (moralidade, limpeza, baldios) o código de Lisboa vai incidir essencialmente no controlo da rua e das formas de circulação. Dos catorze capítulos que o compunham, sete (os primeiros) incidiam na organização e regulação das práticas no espaço público.

A centralização da polícia municipal nos novos corpos de polícia urbana foi, no contexto da reforma policial, um passo natural. Ao contrário do que se passava em outras áreas da gestão municipal, onde toda a década foi marcada por constantes conflitos entre Câmara e Ministério do Reino, a passagem do corpo de zeladores para a tutela do Estado foi pacífica. Aquando da proposta de criação da polícia civil em 1863, o governo expediu uma portaria em que preparava o município da capital para esta mudança. A Câmara, assinalando que permaneceria com o poder de fazer as posturas, concordou imediatamente³⁸. A relação entre Câmara e Governo Civil era aliás, a este respeito, de estreita colaboração. Por exemplo, aquando da visita da Rainha Isabel II de

³⁵ ANTT-MR, Mç.3035, Lº15, Nº1761

³⁶ *Archivo Municipal de Lisboa* [AML], Nº218, 05-03-1864, p.1741

³⁷ AML, Nº408, 26-10-1867, p.3297

³⁸ Portaria e Resposta da Câmara, AML, Nº195, 26-09-1863, pp.1557-1558

Espanha, em Dezembro de 1866, o corpo de zeladores policiou a cidade sob o comando do governador civil³⁹. A maior parte dos zeladores foi integrada na Polícia Civil.

Polícia como serviço público. Outra ideia influente na definição das áreas de competência policial foi a de que a polícia existia para servir a população. Esta dimensão inclui por um lado a segurança, num sentido estrito de garantia da propriedade e segurança individual, como um serviço de fulcral importância para a pequena burguesia urbana que ganhava cada vez mais voz política, mas também uma componente das funções policiais identificada como “aid business” (Emsley, 1983, 4), que incidia mais sobre as classes populares. É esta segunda componente que nos interessa aqui explorar, para percebermos como a polícia chegaria até às classes populares não apenas na forma de punição e controlo.

Um caso que pode ajudar-nos a elucidar esta dimensão da segurança pública atormentou todos os governadores civis de Lisboa desde, pelo menos, o final dos anos cinquenta: a condução de doentes aos hospitais. Tal como não pareciam muito virados para a fiscalização de posturas, os guardas municipais não faziam muita questão em usar as macas que existiam nas suas estações para esse efeito. Ao invés, preferiam forçar os aguadeiros da cidade, na sua maioria galegos, a fazê-lo. Resultado, ao longo da década sucedem-se as queixas da embaixada espanhola⁴⁰ contra actos de violência dos guardas municipais. Em Agosto de 1860, o número de doentes a chegar pelo ainda recente caminho-de-ferro com destino ao Hospital S. José aumentava diariamente. Cansado dos conflitos e para “evitar que as pessoas que isto presenciam culpem a autoridade por não providenciar”⁴¹, o regedor da freguesia de Santa Engrácia queixou-se ao administrador do bairro de Alfama dos conflitos quase diários que ocorriam entre aguadeiros, GM e cabos de polícia. Ao longo do ano seguinte, ministério e governador civil debruçaram-se sobre o problema. Em Junho de 1861, Sá Nogueira, depois muito activo no parlamento nas discussões sobre polícia, no cargo de governador civil, redige um regulamento em que encarrega a Misericórdia deste serviço, que por sua vez descarta a responsabilidade, afirmando que essa era uma competência da autoridade administrativa⁴². Dois anos depois, em 1863, os conflitos ainda persistiam. Para tentar solucionar o problema o governador civil tentou, sem muito sucesso, que as Irmandades financiassem o

³⁹ AML, N.º 365, 05-01-1867, pp.2947-2948

⁴⁰ Por exemplo em 1863, ANTT-MR, Mç.3022, L.º14, N.º737

⁴¹ ANTT-MR, Mç.2981, L.º12, N.º701-753

⁴² Idem.

serviço⁴³. A Polícia Civil chegou, em 1867, também como resposta a este problema. A guia de transporte de doentes foi um dos primeiros impressos com o cabeçalho “Polícia Civil de Lisboa”. Às centenas, estão ainda hoje nos arquivos do Ministério do Reino.

Apesar de serem vistos como serviços de caridade, a noção que o Estado era o responsável por providenciar, através da polícia, o bem-estar da população ganhava contornos mais precisos, práticos e socialmente mais abrangentes (fechar as portas das escadas depois da meia-noite ou chamar parteiras, por exemplo, passariam a ser competências da polícia). Esta noção de serviço público era aliás mais vasta e influía na transformação de todo o governo da cidade, onde um “público hoje mais exigente” reclamava por “comodidades para que paga”⁴⁴ como iluminação, mercados, banhos públicos ou polícia.

Novas lógicas de acção policial: prevenção e emergência.

A reforma do sistema de policial não passava apenas por uma transformação institucional e organizacional visando atingir certos fins, mas reflectiu também novas estratégias de acção do Estado sobre a sociedade, novos modos de agir dos agentes da autoridade. Para que as novas instituições atingissem os seus fins era necessário que actuassem segundo novas lógicas.

A discussão do relatório aos Tumultos do Natal constituiu, como vimos, um momento inicial na introdução da reforma policial na agenda política. A discussão foi também marcada por um aceso debate sobre o conceito de prevenção policial numa sociedade liberal. Fontes Pereira de Melo, na oposição, criticou o governo porque não acautelou os acontecimentos tendo depois que usar a força. O objectivo era prevenir e não reprimir, era nisso que consistia a “arte do governo”⁴⁵. Aires Gouveia, do lado do governo, respondeu à “teoria da prevenção” de Fontes questionando, “Onde nos levaria este princípio, esta teoria, já rejeitada por todos, da prevenção senão à falta de liberdade?”⁴⁶. A discussão continuou entre os que defendiam uma vigilância policial preventiva e os que viam nisso um atentado à liberdade. Por fim, Moraes de Carvalho, Ministro da Justiça, encerrou a disputa distinguindo entre uma prevenção opressora, típica do Antigo Regime, e uma nova prevenção que garantia a segurança pública: “se

⁴³ ANTT-MR, Mç.3020, Lº14, Nº846

⁴⁴ AML, nº214, 06-02-1864, p.1712

⁴⁵ DCD, 21-01-1862, p.254.

⁴⁶ DCD, 23-01-1862, p.252

[a prevenção] se trata de uma polícia administrativa, que cuide da segurança pública, da manutenção dos direitos individuais e da propriedade dos cidadãos, parando a sua acção exactamente no ponto em que começa o ataque às liberdades dos mesmos cidadãos, essa polícia quero-a eu para a minha terra (apoiados).”⁴⁷ Descontada a guerrilha política, esta noção era consensual entre os políticos.

A “prevenção” ganhou relevância em Portugal por via da manutenção da ordem pública, mas foi no combate à criminalidade que ele ganhou visibilidade em toda a Europa. Desde o início do século XIX que o termo polícia preventiva entrou intensivamente no vocabulário dos reformadores europeus das instituições policiais. Embora mais timidamente, em Portugal ele começa a ser difundido pela mesma altura (Vaz, 1998, 33). Com o avançar do século, a nova penalidade que emergiu com o regime liberal era essencialmente uma “penalidade preventiva” (Marques 2006, 36). E também na manutenção da ordem pública a lógica da prevenção estava cada vez mais presente nas práticas das autoridades (Cerezales, 2007, 43-46). A ideia de ‘polícia preventiva’ despontou mais intensamente com a nova elite política do regime liberal e teve nos primeiros anos da Regeneração o terreno ideal para se consolidar⁴⁸. A prevenção significava uma maior presença e visibilidade do policiamento, o que, acreditava-se, constituía um factor de dissuasão. Esta lógica não se circunscrevia, no entanto, apenas à criminalidade ou à ordem pública. A lógica da prevenção encontrava-se em todas áreas de intervenção policial, e mesmo na acção do Estado em geral. Na inspecção sanitária às prostitutas ou numa maior vigilância do espaço público com o objectivo prevenir acidentes na circulação, a prevenção era uma lógica sempre presente. E se no campo da penalidade e da ordem pública a prevenção incidia sobre grupos específicos - criminosos e manifestantes -, no seu sentido mais amplo estendia a vigilância preventiva a um espectro social mais alargado: uma sociedade policiada. Apenas a crença que as autoridades estavam presentes, prevenindo, daria às classes médias um real sentimento de segurança.

Se uma primeira lógica consistia em prevenir a ocorrência de actos que ameaçassem a segurança pública, uma segunda lógica, decorrente desta, era a de que, caso se desse uma ocorrência, o dispositivo policial teria de estar pronto a agir o mais rapidamente possível. Nas ciências sociais, o conceito de emergência enquanto lógica da acção policial não é novo. Desde a década de 1960 que sociólogos e antropólogos,

⁴⁷ DCD, 31-01-1862, p.351

⁴⁸ Cf. *Polícia Preventiva* in Revista Universal Lisbonense, II Série, Tomo IV, Lisboa, 1852, p.394

trabalhando sobre o quotidiano policial, assinalaram que uma dimensão central do trabalho policial assenta, não tanto no que a lei prescreve, mas numa prontidão de acção que os leva a agir sobre uma ampla panóplia de ocorrências. Egon Bittner defendeu que o papel da policia pode ser explicado como o de actuar sobre “something-ought-not-to-be-happening-and-about-which-something-ought-to-be-done-NOW” (Bittner, 1975, 30). Segundo este autor, duas dimensões de emergência existem na acção policial. Uma constituída de processos temporalmente mais longos: ocorrências que desencadeiam uma resposta da polícia mas que é entendida por polícias e outros agentes estatais como uma solução provisória. É possível observar isso em algumas funções de assistência. Outra dimensão consiste então numa lógica de reacção rápida a problemas como uma emergência médica ou o alerta de fogo. Ao contrário da prevenção, a emergência é uma dimensão a que os historiadores não têm dado a devida importância. Quando referido, o assunto é normalmente colocado desta forma: porque estavam na rua, preparados para prevenir o crime, os polícias acabaram por actuar sobre muitas outras questões relacionadas com a vida quotidiana. Assim, mesmo quando esta dimensão é considerada, ela é concebida apenas como um resultado da prática policial e não como parte do projecto político de modernização policial. A reforma do sistema policial em Portugal durante estes anos mostra, no entanto, que este era um aspecto explicitamente considerado no projecto político.

A expressão “uma polícia para todas as horas e todos os momentos”⁴⁹, utilizada pela comissão parlamentar para caracterizar a Polícia Civil, traduz a articulação entre uma esfera de competências abertamente imprecisa e uma lógica de emergência. Na lei de 2 de Julho esta dimensão acabou plasmada nas funções atribuídas aos comissários de polícia: “providenciar imediatamente em todos os casos extraordinários de polícia”⁵⁰, sendo que em lado algum se definia o que seria esses casos extraordinários. O que aqui vemos é a concretização discursiva de uma mudança na concepção de prática policial: de reactiva para proactiva, mudança que percorreu todo o processo de modernização do sistema policial.

Conclusão

Entre o final de Dezembro de 1861 e Janeiro de 1868 três projectos governamentais visando a criação de polícias civis urbanas e outro a criação de uma

⁴⁹ DCD, 22-06-1867, p.2125

⁵⁰ Lei 02-07-1867, art.12º Alinea 11ª

guarda civil foram apresentados no parlamento. Estes projectos foram o reflexo mais formal de uma multiplicidade de discussões no parlamento, no interior da máquina estatal e na opinião pública em geral. O tema da reforma policial não era novo em 1861, surgia periodicamente no debate político desde a ascensão do regime liberal. Acontecimentos como os Tumultos do Natal, a ordem pública ameaçada em 1862 ou a exposição no Porto colocaram, no entanto, a reforma do sistema policial em permanência na agenda política. O problema não remetia contudo apenas para a dinâmica dos acontecimentos imediatos.

Os debates e as mudanças operadas neste período marcaram profundamente a afirmação em Portugal de um conceito moderno de polícia: corpos profissionais sujeitos ao princípio da legalidade. A única concretização prática acabou por ser, no entanto, a polícia civil. Enquanto a necessidade de uma polícia rural residiu sobretudo em problemas circunstanciais de ordem pública que uma vez desvanecidos ou mitigados atenuaram a urgência dessa necessidade, a polícia urbana tinha uma visibilidade pública diária que acentuava decisivamente a indispensabilidade da mudança. A transformação do sistema policial revelou-se num *continuum* entre mudança institucional, organizacional e das práticas policiais, e de um conceito de segurança pública que incidia sobre todo o quotidiano urbano. Lisboa não apresentava contudo, nesta altura, os níveis de crescimento registados em outras cidades europeias, não existindo por isso a pressão da industrialização e urbanização que caracterizou a mudança noutros países europeus. Assim, esta era uma mudança movida essencialmente por uma transformação cultural do ideal de vida urbana moderna difundido pelas classes médias.

Bibliografia:

Almeida, Pedro Tavares (2007) “A burocracia do Estado no Portugal Liberal (2ª metade do século XIX)” in *Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (Séculos XIX-XX)*, org. P. T. Almeida, R. Branco. Lisboa: Livros Horizonte, pp.53-79

Bittner, E.; Bish, R. (1975) *The functions of the police in modern society*, University Washington Press: Seattle: University Washington Press

Catroga, Fernando (2006) «O poder paroquial como “polícia” no século XIX português» In *Lei e Ordem. Justiça Penal, Criminalidade e Polícia. Séculos XIX – XX*, Tiago Marques e Pedro T. Almeida (orgs.). Lisboa: Livros Horizonte, pp.105-130

Cerezales, Diego (2007) «O princípio da autoridade e os motins anti-fiscais de 1862», *Análise Social*, XLII(182), pp.35-53.

- Cerezales, Diego (2008) *Estado, Régimen y Orden Público en el Portugal Contemporáneo (1834-2000)*, Tese Doutoramento, Madrid, Universidad Complutense
- Cunha, Carlos (2003) *A “Janeirinha” e o Partido Reformista. Da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa: Colibri
- Deluermoz, Quentin (2009), “Présences d’État: Police et société à Paris (1854–1880)”, *Annales HSS*, nº 2, pp.435-460
- Emsley, Clive (1983), *Policing and its Context 1750-1870*, London: Macmillan.
- Emsley, Clive (1999) *Gendarmes and the State in Nineteenth Century Europe*. Oxford: OUP.
- Hespanha. António (2004), *Guiando a mão invisível: direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Almedina
- Liang, Hsi-Huey (1992), *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*. Cambridge: CUP.
- Marques, Tiago (2005), *Crime e Castigo No Liberalismo em Portugal*, Lisboa: Livros Horizonte.
- Santos, M. J. M. (2001) «Bonfim - séc. XIX: a regedoria na segurança urbana». *Cadernos do Bonfim*, 1.
- Santos, M. J. M. (2006) «A introdução da polícia civil em Portugal: entre projectos e realidades, os equívocos de uma política de segurança». In *Lei e Ordem. Justiça Penal, Criminalidade e Polícia. Séculos XIX – XX*, Tiago Marques e Pedro T. Almeida (Orgs). Lisboa: Livros Horizonte, pp.131-145.
- Silva. Álvaro Ferreira (1997) «A evolução da rede urbana portuguesa», *Análise Social*, XXXII(143-144), pp.779-814
- Tengarrinha, J. (Dir.) (2002), *História do Governo Civil de Lisboa*, Lisboa: Governo Civil Lisboa.
- Vaz, Maria João (1998), *Crime e Sociedade: Portugal na segunda metade do século XIX*, Oeiras: Celta.