

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2023-07-06

Deposited version:

Submitted Version

Peer-review status of attached file:

Unreviewed

Citation for published item:

Gonçalves, G. R. (2011). A criação do Comando Geral da PSP em 1935 e a transformação contemporânea do aparelho policial português. In Fátima Moura Ferreira, Francisco Azevedo Mendes, José Viriato Capela (Ed.), *justiças na Res Publica (sécs. XIX-XX): Ordem, direitos individuais e defesa da sociedade*. (pp. 221-239). Braga : : CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar «Cultura, Espaço e Memória».

Further information on publisher's website:

<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/22932/1/justica%20na%20respublica.pdf>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Gonçalves, G. R. (2011). A criação do Comando Geral da PSP em 1935 e a transformação contemporânea do aparelho policial português. In Fátima Moura Ferreira, Francisco Azevedo Mendes, José Viriato Capela (Ed.), *justiças na Res Publica (sécs. XIX-XX): Ordem, direitos individuais e defesa da sociedade*. (pp. 221-239). Braga : : CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar «Cultura, Espaço e Memória».. 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 criação do Comando Geral da PSP em 1935 e a transformação contemporânea do aparelho policial português.

Gonçalo Rocha Gonçalves (Open University / CIES-ISCTE)

A 16 de Maio de 1935, através do decreto-lei nº 25338, o governo extinguiu a Direcção Geral de Segurança Pública e criava o Comando-Geral da Polícia de Segurança Pública. Com esta medida, os vinte e um corpos de polícia civil existentes nas capitais de distrito foram militarizados e reunidos num comando único, tutelado directamente pelo Ministério do Interior. Em plena fase de edificação institucional, o Estado Novo dava um passo decisivo na criação de uma força de polícia urbana nacional. A compreensão desta transformação não reside no entanto apenas no processo de edificação de um Estado autoritário, mas num processo mais amplo de modernização institucional e organizacional dos dispositivos policiais sob tutela do Estado. Neste artigo pretende-se assinalar a importância deste momento na evolução do sistema policial de segurança e ordem pública português. A criação do Comando Geral da PSP constitui um momento central na análise da edificação do aparelho policial português uma vez que é possível não só auscultar os caminhos percorridos pelo sistema estatal de polícia desde a segunda metade do século XIX, mas também porque o modelo então encontrado estabilizou-se e cristalizou nas décadas seguintes e, o que é absolutamente assinalável, marca ainda hoje o nosso actual sistema policial.

O objectivo deste artigo é assim analisar a criação do Comando Geral da PSP recuando no tempo e integrando-o no processo de institucionalização de forças policiais profissionais que despontou na segunda metade do século XIX. A reforma policial empreendida em 1935 será aqui observada como parte do repensar de todo o sistema policial (e não apenas sobre a Polícia de Segurança Pública) levado a cabo pelos responsáveis políticos e chefias policíacas no início da década de 1930. Por outro lado, estávamos nesta reforma perante o desembocar do desenvolvimento das polícias civis de Lisboa e Porto criadas em 1867. Ao longo das décadas, estas forças policiais foram sofrendo processos de especialização e divisão do trabalho que se reflectiram tanto nas suas divisões internas como na configuração do aparelho policial estatal no seu todo. Finalmente, a criação do comando geral da PSP remete-nos para o desenvolvimento de forças de polícia civil nas capitais de distrito e outros centros urbanos do país, um

processo gradual apenas concluído já no início do século XX. É assim o confluir de processos distintos mas paralelos que convergiram na criação da Comando Geral da PSP que este trabalho pretende evidenciar. Ao focarmos este três aspectos, colocamos a hipótese de o desenvolvimento do sistema policial ser até um certo ponto independente do sistema político vigente. Monarquia constitucional, República e Ditadura Militar / Estado Novo sentiram muitas vezes os mesmos problemas na edificação do sistema policial e as soluções que propuseram foram por vezes as mesmas. Com esta hipótese não pretendemos desvalorizar a importância dos regimes políticos e do contexto social na definição do sistema policial, mas tão só assinalar que existiram questões de organização interna das forças policiais que determinaram decisivamente os caminhos da reforma das instituições policiais.

Enquanto objecto de estudo da história e de outras ciências sociais, a polícia e o policiamento em Portugal são ainda temas recentes. Assim, este artigo é também um exercício de colocar hipóteses e identificar áreas e temas ainda por explorar. E por ser este um objecto de estudo recente talvez seja útil começar por proceder a uma breve revisão dos trabalhos produzidos. Em 1937, num capítulo do Manual de Direito Administrativo, Marcelo Caetano procedeu a uma análise da evolução do sistema policial português identificando os principais traços institucionais, legais e funcionais das forças policiais (Caetano 1980[1937], cap. IX). Este trabalho é não só uma fonte coeva da reorganização das forças policiais nos anos trinta, como a primeira análise de maior fôlego ao sistema policial português. Seria necessário esperar muitas décadas para que surgissem novas abordagens ao fenómeno policial em Portugal. Olhando para o campo académico da História, a historiografia sobre o sentido moderno de ‘polícia’ – corpos encarregados de manter a ordem e proteger a segurança pública – surge apenas nos anos finais do século XX. À semelhança do que tinha acontecido na Europa, em que o estudo da polícia se desenvolveu a partir do final da década de 1960 integrado no movimento de renovação da história social, também em Portugal a polícia surge como um assunto subsidiário do estudo da criminalidade. Autoras como Maria João Vaz (Vaz 2007) ou Maria José Moutinho Santos (Santos 2001 2006) debruçaram-se sobre a emergência modernas forças policiais após a implantação do liberalismo. Já quanto ao século XX, investigadoras como Conceição Ribeiro (Ribeiro 1995), Irene Pimentel (Pimentel 2007) e a antropóloga Susana Pereira Bastos (Bastos 1997) focaram-se no

crescimento da vigilância política e maior rigor no controlo dos grupos marginais. Contudo, raramente os trabalhos que se debruçam sobre o século XIX procuram no século XX indícios e respostas para as transformações operadas no período liberal, e os trabalhos que abordam o século XX mantêm-se quase exclusivamente no quadro de “ascensão do autoritarismo”. A exceção é o trabalho do investigador espanhol Diego Palácios Cerezales (Cerezales 2008). Ao abordar a questão da ordem pública e as crescentes consequências políticas de situações de desordem, o autor analisa o desenvolvimento do aparelho policial e das técnicas de controlo da ordem pública. Mas mais do que isso, ao trabalhar sobre um período cronológico longo (1834–2000), este trabalho traça uma rara panorâmica global sobre o desenvolvimento do sistema policial em Portugal. Através dele é possível perceber que se a cronologia do desenvolvimento das instituições policiais em Portugal é marcada pelas mudanças de regime político é igualmente influenciada por múltiplas continuidades que tornam pertinentes análises que de certa forma questionem as cronologias estabelecidas da história de Portugal dos últimos dois séculos.

A emergência de um sistema policial moderno: a polícia civil em Lisboa e Porto

Ao longo do século XIX, com a consolidação dos sistemas constitucionais, os aparelhos de Estado sofreram transformações consideráveis. As máquinas estatais cresceram, profissionalizando os seus membros que passaram a actuar regidos por princípios burocráticos com funções, pelo menos no papel, de aplicação da lei. Um pouco por toda a Europa as forças policiais foram naturalmente afectadas por este movimento. Em Portugal, um momento chave desta transformação ocorreu em 1867 quando foram criados os corpos de Polícia Civil de Lisboa e do Porto¹. Ao longo das décadas a sua denominação mudou, Polícia Cívica, em 1910, e Polícia de Segurança Pública a partir de 1927. No entanto, apesar das mudanças de nome, as características essenciais permaneceram semelhantes. Eram forças policiais urbanas, dependentes da autoridade civil, compostas de elementos civis que patrulhavam vinte e quatro horas por dia as ruas da cidade com um mandato de manutenção da ordem e da segurança pública.

¹ Lei de 2 de Julho de 1867; Ver também Regulamento dos Corpos de Polícia Civil de 14 de Dezembro de 1867 .

Tanto em Lisboa como no Porto a polícia civil não era a única força policial da cidade. Em 1834 tinham sido criadas as Guardas Municipais. À data da sua criação as guardas municipais constituíram um projecto de modernização e civilização (Lévy 1997, 24) dos mecanismos de policiamento. No entanto, a instabilidade das primeiras décadas do regime liberal originou a sua militarização direccionando-as para um papel de manutenção da ordem pública (Cerezales 2008, 43-45). Foi então a polícia civil que assumiu mais explicitamente o conceito liberal de segurança pública enquanto preservação da segurança individual e da propriedade. Um tanto arriscadamente podemos classificar o policiamento feito pela Guarda Municipal como reactivo e incidindo especialmente no período nocturno, e o policiamento da Polícia Civil como activo na procura de uma nova ordem quotidiana.

A presença da polícia civil consolidou-se no dia-a-dia de Lisboa e Porto. Em Lisboa, por exemplo, o período entre 1867 e 1910 é de aumento gradual no número de polícias. Se no início estávamos perante um corpo de 250 homens, quando chegamos à revolução republicana o número era já de 1584 (Gonçalves 2008, 65). Até à entrada da última década do século XIX a polícia manteve a mesma organização, algo que estava prestes a mudar. Em Fevereiro de 1893 João Franco assumiu a importante pasta dos Negócios do Reino. Em Agosto² era aprovada uma reforma dos serviços policiais cujos efeitos se vão reflectir na estrutura policial até ao Estado Novo. No preâmbulo da nova lei Franco começava por constatar a necessidade de “uma organização mais perfeita e desenvolvida”. Era necessário acabar com a concentração num mesmo todo de competências muito diferentes, uma vez que os comissários de polícia eram simultaneamente chefes dos corpos de polícia de segurança, agentes de polícia administrativa e oficiais de polícia judicial. Para modificar esta situação, que segundo Franco conduzia à ineficácia, propunha-se a divisão dos serviços policiais em três ramos, cada um com direcção e organização própria. Eram eles: polícia de segurança pública, confiada a um corpo organizado, instruído e disciplinado por oficiais militares; polícia de investigação judiciária e preventiva, encabeçada por um magistrado judicial, encarregue de proceder a investigações, coligir provas, instruir os processos relativos a crimes ocorridos, fazer vigilância e obter de informações de natureza política; e finalmente a polícia de inspecção administrativa, que pretendia “tornar eficaz a

² Diário do Governo nº 194 de 30 de Agosto de 1893. Ver também Regulamento Geral do Corpo de Polícia Civil de 12 de Abril de 1894.

fiscalização que a moral, a higiene e as conveniências públicas reclamam”. Apesar da organização própria de cada divisão, a base, isto é, os polícias, era comum às três. Os agentes destacados na investigação criminal ou na inspecção administrativa eram sempre recrutados entre os que trabalhavam nas esquadras, para onde poderiam sempre voltar.

Estes serviços, «divididos e distribuídos metódica e racionalmente», seriam fiscalizados pelo Governador Civil, «o elo que prende, na ordem hierárquica do funcionalismo, os chefes policiais ao poder central», mas com ampla autonomia e liberdade para os chefes de cada um dos serviços. O corte com o passado era claro nesta reforma. A necessidade de acabar com uma organização onde todos faziam tudo era manifesta. A reforma afirmou assim uma organização onde a especialização e a tecnicização dos serviços policiais eram identificadas como objectivos prementes na modernização dos serviços policiais. Especializava-se dividindo os vários ramos dos serviços. E abria-se espaço à profissionalização (agora já não no conceito de acção remunerada para ser exercida a tempo inteiro mas de formação de um ideal e técnicas especializadas) ao dotar os directores de cada um dos serviços de um certo grau de autonomia e liberdade de acção. Desta forma tentava-se também limitar a intervenção do Governador Civil, «cujo cargo é essencialmente político», na direcção dos serviços policiais. Outro ponto no centro da reforma de 1893 era nomeação de um militar para chefiar a divisão de segurança pública. Afirmava Franco:

«(...)não é nosso intuito militarizar a polícia de Lisboa. Pretendemos, pelo contrário conservar-lhe o carácter de um corpo de polícia civil, mas reputamos indispensável dar-lhe a disciplina, a consistência, os elementos de ordem e de regularidade, que só podem alcançar-se com uma instrução militar e um regime severo. Não cremos que, salvo casos excepcionais, funcionários civis, desconhecedores dos processos porque se dirigem e educam agrupamentos de homens, a quem o Estado dá armas para defenderem os interesses gerais e a segurança pública, possam facilmente comandar, instruir e disciplinar um corpo policial que tem de ser numeroso e que deve ser equipado e municiado convenientemente.»³

³ Diário do Governo nº 194 de 30 de Agosto de 1893

A verdade é que, à escala europeia, a polícia de Lisboa (e por arrastamento a do Porto) era até excessivamente *civil*. Na Europa, a maioria das polícias civis era dirigida por militares e possuía elementos de organização e disciplina militares. Londres, por exemplo, onde o carácter civil da Metropolitan Police era uma questão política essencial, era um exemplo paradigmático desta militarização parcial. Com esta mudança Franco não estava de facto a militarizar a polícia mas a tentar resolver os problemas de disciplina interna que desde há muito se faziam sentir. A militarização da polícia civil era no entanto uma questão que assumia cada vez maior relevo na agenda da reforma policial.

Ao longo das décadas seguintes estas três divisões vão sofrer processos distintos dentro da instituição policial⁴. A segurança pública constitui sempre a espinha dorsal da organização. Era no pessoal que diariamente trabalhava nas esquadras e patrulhava as ruas da cidade que a actividade de toda a organização se sustentava. A investigação criminal sofreu, a partir das décadas finais do século XIX, um intenso processo de autonomização em relação à restante organização. Apoiados em emergentes técnicas ditas científicas, os polícias encarregados de procederem a investigações criminais foram progressivamente vistos como especialistas, algo que não acontecia com os restantes. Identificar indivíduos ou recolher provas em cenas de crime eram acções que apenas um reduzido e seleccionado número de polícias levava a cabo. Para além disso, a reforma de 1893 colocou na direcção deste serviço um magistrado judicial (entre os quais viria a figurar o famoso Juiz Veiga), o que iria acentuar a autonomização da investigação criminal. De facto ao longo das décadas, não só se criou uma instituição completamente autónoma de investigação criminal, durante os anos 1920, como esta passou a estar dependente do Ministério da Justiça, numa configuração muito pouco usual no contexto europeu. Mesmo durante a República, que foi muito lesta a extinguir o Juízo de Investigação Criminal mas que rapidamente fez voltar o modelo anterior, manteve-se a luta pela autonomia dos serviços de investigação criminal. Ao manter um número constante de elementos que aí se conservavam por muitos anos, a evolução do quadro de pessoal da investigação criminal neste período reforça a conclusão de que esta área foi paulatinamente constituindo-se como um grupo à parte, numa aparente cultura profissional própria.

⁴ Para uma análise mais detalhada da evolução destas divisões entre 1893 e 1935 Cf. (Gonçalves 2008, 63-78)

Na secção administrativa verificou-se uma situação diametralmente oposta à da polícia de investigação criminal. Devido à própria natureza das suas competências, que incluíam desde a fiscalização do comércio e vendas ambulantes até ao sistema de tolerância da prostituição, a secção administrativa necessitou sempre de apoiar-se na dimensão territorial da segurança pública para conseguir cumprir a sua missão. A interdependência entre a inspecção administrativa e a segurança pública ficou bem patente logo durante a reforma de 1893, quando o Comissário Geral da Polícia Civil de Lisboa, Cristóvão Morais Sarmiento, foi substituído por um militar mas transitou para a direcção da secção administrativa. O quadro de pessoal é um bom indicador desta dependência. Até aos anos vinte o quadro da polícia de inspecção administrativa é ora aumentando ora completamente diluído na polícia de segurança pública. No final da década de 1920 a secção administrativa vai ser finalmente diluída⁵, uma parte na Polícia de Segurança Pública, outra nas polícias municipais de Lisboa e Porto (que mais não eram que destacamentos da PSP) e outra ainda nos vários organismos de fiscalização de géneros alimentícios.

A edificação de um aparelho policial nacional: polícias civis nas cidades e policiamento rural.

Se a história da polícia nas grandes cidades do país – Lisboa e Porto – começa já a ser conhecida o mesmo não se passa sobre os corpos de polícia civil que entre 1867 e o início do século XX foram surgindo nas capitais de distrito e em *casos especiais* como a Covilhã ou Setúbal. De facto, sabemos muito pouco sobre a evolução institucional, a composição do pessoal, distribuição no terreno (uma vez estas forças foram sendo divididas em destacamentos espalhados por outras localidades dos distritos), e as formas como foram, ou não, assegurando a segurança e ordem pública e participando na administração destas vilas e cidades. No início da Regeneração, Lisboa e Porto revelavam-se os desafios maiores à ordem e segurança que se pretendia fossem baluartes do novo regime. Com o desenvolvimento económico das décadas seguintes, as pequenas cidades e vilas grandes que compunham o espectro urbano português começam paulatinamente a juntar-se a essa realidade de forças policiais civis. Uma

⁵ Decreto-Lei N° 15.686 de 10 de Julho de 1928

primeira leva surge no final dos anos 1870 registou-se em locais como Évora, Braga, Coimbra e Bragança; durante a década de 1880 a polícia chega a todas as capitais de distrito do continente, as últimas das quais foram Aveiro, Faro e Viana do Castelo; no início do século XX chega finalmente a Ponta Delgada e a Setúbal. Apesar de tutelados pelo representante no distrito do poder central – o governador civil – estes corpos eram no entanto e para todos os efeitos forças de polícia distrital. A iniciativa da sua criação dependia de uma decisão da Junta Geral do Distrito. Será útil perceber, em futuros trabalhos, as razões invocadas por cada junta para criar um corpo de polícia civil. O controlo directo exercido pelo poder central foi até às primeiras décadas do século XX mínimo. Em 1892, quando o governo extinguiu as Juntas Gerais, ensaiou-se uma primeira tentativa de reunir no Ministério do Reino a direcção de todas as polícias civis⁶. Contudo, poucos anos depois, em 1896, com a criação das Comissões Distritais, volta-se à situação anterior. A relação entre governo e polícias civis foi assim sempre mais uma relação individualizada que uniformizada a todas as forças.

Um primeiro aspecto a considerar na constituição dos corpos de polícia civil nas capitais de distrito é o do seu financiamento. Apesar de previstos na lei de 1867 que criou os corpos de polícia civil em Lisboa e Porto, apenas no final da década de 1870 a institucionalização dos corpos de polícia civil nas capitais de distrito começa a tornar-se uma realidade. Provavelmente, problemas de financiamento estiveram na origem desta situação. Apenas uma investigação mais aprofundada nas actas das várias Juntas Gerais de Distrito poderá confirmar esta hipótese, mas o facto de até ao novo regulamento de 1876 estarem implicitamente proibidos os destacamentos de polícias noutras localidades do distrito transformava as polícias civis numa despesa distrital que beneficiava apenas o concelho da capital do distrito o que impediu até aí a criação destas forças policiais.

A constituição do pessoal foi um aspecto que ajudou a que se fossem estabelecendo pontos de contacto entre estes corpos policiais e o poder central e, muito importante, nos vários corpos entre si. Desde que começaram a surgir as forças de polícia civil nas capitais de distrito que a mobilidade de comissários e de polícias entre as diversas polícias foi uma realidade⁷. Faltam-nos no entanto estudos mais

⁶ Decreto de 24 de Dezembro de 1892

⁷ Alguns exemplos: António Paulo Rangel, comissário da Polícia Civil de Lisboa desde 1868 era em 1877 comissário geral da Polícia Civil de Évora (ANTT-MR, Mç 2784, Lº 28, Nº 122); um polícia que 1890 tinha servido 9 anos em Leiria e 8 em Lisboa (ANTT-MR, Mç 2862, Lº 40, Nº 769), ou de Carlos Corrêa Sampaio chefe de esquadra da Polícia de Lisboa que na década de 1890 se transferiu para a Covilhã.

aprofundados para compreender a real dimensão da mobilidade de pessoal entre corpos policiais. O certo é que no dealbar do século XX existia uma rede de instituições policiais mais ou menos independentes entre si que cobriam todas as capitais de distrito com forças que oscilavam entre um mínimo de 26 elementos (Castelo Branco) e um máximo de 94 elementos (Coimbra e Évora).⁸ A questão que fica é: até que ponto é que os processos de especialização, divisão do trabalho policial e emergência do profissionalismo que ocorriam nas polícias de Lisboa e Porto se foram reflectindo nos corpos de polícia civil das capitais de distrito?

Fora das cidades e das aglomerações populacionais mais significativas o policiamento assumiu contornos bastante distintos. Os sistemas policiais que na Europa começaram a ser gizados durante o século XIX estruturam-se quase sempre num dualismo institucional: polícias civis nos espaços urbanos e polícias militares nos espaços rurais (Emsley 2004). Nos espaços rurais, desde o início do século XIX que se difundiu em toda a Europa continental o modelo francês da *gendarmérie*, forças militares nacionais de policiamento rural. Em Espanha, por exemplo, isso dá-se em 1844 com a criação da *guardia civil* (Emsley 1999). Em Portugal, contudo, a criação de uma *gendarmérie* aconteceu apenas em 1911 com a criação da Guarda Nacional Republicana⁹. O país viveu assim durante todo o século XIX e início do século XX em contra-ciclo com o que decorria na Europa. Quando em 1867 foram criados os corpos de polícia civil uma outra proposta estava na agenda: a criação de uma guarda civil. Tratava-se, à semelhança dos outros exemplos europeus, de uma força militar policial para ser distribuída por todo o território nacional fora das zonas urbanas, encarregue de fazer patrulhas mantendo a ordem e a segurança pública. O movimento da Janeirinha, em Janeiro de 1868, deitou por terra esta intenção. Nas décadas seguintes, o policiamento dos espaços rurais continuou a ser feito por destacamentos militares. Estes ocorriam a situações de desordem (e não raras vezes chegavam quando já nada havia a fazer) ou em ocasiões em que se esperava acoresse grande número de pessoas como feiras, festas e romarias. Fora destas situações o policiamento era assegurado pelos administradores de concelho com os seus regedores e cabos de polícia (agentes gratuitos nomeados dentro da comunidade).

⁸ Os dados são respeitantes a 1891. Cf. ANTT-MR, Mç 2870, Lº 42, Nº26.

⁹ Decreto de 3 de Maio de 1911

Nos anos finais do século XIX e nos primeiros anos do novo século aumentou consideravelmente a nomeação de guardas campestres¹⁰. Desde 1867, através da mesma lei que criara as polícias civis, que a figura destes agentes da autoridade ao serviço dos municípios estava instituída, mas foi apenas neste período que eles começaram de facto a pontuar a paisagem rural portuguesa. Os guardas campestres eram nomeados com o objectivo de vigiar as vias públicas e aplicarem multas por infracções às posturas municipais. Apesar de surgirem com uma mesma designação – guardas campestres – a sua condição variava consoante o município: podiam ter um ordenado mensal, e aí o valor variava de concelho para concelho, ou podiam receber apenas uma parte do valor cobrado das multas. Embora saibamos muito pouco sobre a sua evolução ao longo do período republicano é provável que, até pela criação da GNR, o seu número tenha diminuído. Em 1935, o Ministério do Interior, no processo de reorganização do sistema policial, expediu uma circular a todos os Governos Civis perguntando o número de elementos que, ao serviço dos concelhos, exercessem funções semelhantes às dos guardas da PSP¹¹. As respostas mostram um número considerável de guardas campestres espalhados pelos concelhos. Não cabe aqui fazer uma análise pormenorizada das respostas enviadas. Apenas notar que estes elementos eram, em meados da década de 1930, uma instância de policiamento presente no quotidiano das populações rurais que estava prestes a desaparecer com os seus elementos integrados na PSP e na GNR ou simplesmente despedidos.

Com a implantação da República em 1910 uma das primeiras medidas dos responsáveis pelo novo regime foi, como vimos, a criação de uma *gendarmérie* que protegesse a República. Em termos imediatos a criação da GNR decorria da extinção da Guarda Municipal. No entanto, a criação da GNR significou muito mais que um mero renomear, na forja estava então uma força nacional de polícia rural. A operacionalização da GNR como força nacional de polícia rural não foi contudo um processo fácil. Apanhada no meio da turbulência política e social da I república, a GNR transformou-se num importante elemento no xadrez político. A experiência falhada do comandante da GNR, Liberato Pinto, como chefe do governo em 1920 culminou esta deriva. Em 1922,

¹⁰ Cf. Colecção Oficial de Legislação Portuguesa, Lisboa: Imprensa Nacional.

¹¹ Circular nº 1417 de 23 de Novembro de 1935. As respostas encontram-se em ANTT/Ministério do Interior - Gabinete do Ministro, Mç 477 [pt. 15/5] e Mç 479 [pt. 4/5]

a GNR foi reorganizada¹² vindo a sua força de artilharia e o número de efectivos significativamente reduzidos, reafirmando-se o seu papel policial de manutenção da ordem e segurança pública nas zonas rurais (Lloyd-Jones Cerezales 2007). Daí em diante a GNR será então progressivamente remetida a um papel de força nacional de polícia rural.

A reforma do sistema policial na edificação do Estado Novo: militarização e centralização.

Na década de 1920 a questão da ordem pública marca decisivamente a sociedade portuguesa em geral e a lisboeta em particular. Um quotidiano de constante desordem pública era um facto central na vida social e política. A reorganização das forças policiais transformou-se assim numa questão política essencial. Os projectos, e as tentativas de os implantar, sucederam-se entre 1918 e 1935. E é precisamente na assinalável sucessão de medidas reformadoras que está um sinal do falhanço de todas elas e da indecisão que reinava entre os responsáveis políticos.

Na verdade, ao longo de todo este período nunca existiu um plano de reorganização do sistema policial claro e abrangente que fosse total ou parcialmente aplicado na prática. É mesmo possível identificar continuidades entre o período da República e a emergência do Estado Novo. O exemplo da direcção da polícia de Lisboa é neste aspecto significativo. Ferreira do Amaral, nomeado comandante da Polícia Cívica de Lisboa em 1922, ficou conhecido pela forma como perseguiu sem tréguas os bolcheviques manteve-se à frente da polícia de Lisboa até 1930. E mesmo aí apenas a idade o retirou do seu lugar. Muitos anos depois, Agostinho Lourenço, director da PVDE desde a sua fundação até ao final dos anos 1950, que durante a década de 1920 trabalhou imediatamente debaixo das suas ordens na secção de segurança pública da polícia cívica de Lisboa, sentiu-se compelido a organizar um livro onde recordasse o mestre, um livro de homenagem onde participou o próprio Salazar entre outras figuras do regime (Lourenço, 1954). Vemos assim que uma figura marcante da polícia de Lisboa após a primeira guerra tornou-se também uma figura da ditadura militar, transitando assim entre *situações políticas*.

¹² Decreto-Lei 8064 de 13 de Março de 1922

Segundo Diego Palácios Cerezales (Cerezales 2008, 397) o período que medeia entre 1926 e 1945 pode ser dividido em três sub-períodos, constituindo a criação do Comando Geral da PSP em 1935 um momento central. Um primeiro período, entre 1926 e 1929, marcado por depurações e recomposições tanto nas Polícias Cíveis como na GNR. Entre 1930 e 1935 dá-se então a edificação do novo sistema policial, culminando com a criação do Comando Geral da Polícia de Segurança Pública que a transformava, à semelhança do que acontecia com a GNR, numa polícia nacional. A partir daí, num período marcado por uma conjuntura bélica extrema, as organizações policiais serão marcadas por profundas mudanças na atribuição de funções, técnicas, logísticas e de identidade dos corpos policiais. Mas olhemos como, a partir dos serviços no Ministério do Interior, se tentava reorganizar o aparelho policial.

Foi ainda durante o consulado de Sidónio Pais em 1918 que surgiu a primeira tentativa de criar no Ministério do Interior um organismo que coordenasse e dirigisse todas as forças policiais do país¹³. Em 1924 foi extinta a Direcção Geral de Segurança Pública e reduzidos os seus serviços a uma simples secção integrada na secretaria geral do Ministério do Interior¹⁴. No ano seguinte era criada a Inspeção Superior da Segurança Pública encabeçada por um oficial superior do Exército¹⁵. Pelo menos no papel o controlo do centro do poder sobre as suas forças policiais oscilava entre uma direcção directa e efectiva e um poder meramente inspectivo. Esta dicotomia marcaria toda a década seguinte. A 8 de Março de 1927, sem que tivesse ainda passado um ano sobre a revolução de 28 de Maio de 1926, era restabelecida a Direcção Geral de Segurança Pública¹⁶ dirigida por um magistrado. A transferência dos serviços de investigação criminal para o Ministério da Justiça em Dezembro de 1927¹⁷ constituiu «o primeiro golpe no novo organismo de segurança pública»¹⁸, nas palavras da comissão que em 1933 estudou a reorganização das forças policiais. Assim, no ano seguinte, em 31 de Julho de 1928, era novamente extinta a Direcção Geral de Segurança Pública substituída pela Intendência Geral de Segurança Pública¹⁹. Fora da alçada da Intendência estavam os corpos de polícia que mais tarde dariam origem à PVDE e a

¹³ Decreto Nº 4.166 de 24 de Abril de 1918.

¹⁴ Decreto Nº 9.339 de 7 de Janeiro de 1924 e Portaria Nº 3876 de 23 de Janeiro de 1924.

¹⁵ Decreto Nº 10.790 de 25 de Maio de 1925

¹⁶ Decreto Nº 13.242 de 8 de Março de 1927

¹⁷ Decreto nº 14657 de 5 de Dezembro de 1927

¹⁸ ANTT-MI/SG, Mç 354, Lv. 16, Nº 143, Pt.1, fl.2

¹⁹ Decreto Nº 15.825 de 31 de Julho de 1928

Polícia de Investigação Criminal. Rapidamente também a GNR saía da alçada da Intendência²⁰. De facto, quando um mês depois de criada a Intendência um novo decreto dava ao Intendente atribuições de Director Geral, a situação existente «de modo nenhum correspondia à realidade dos factos»²¹, nas palavras da comissão. Em 1932, em nova reviravolta, restabelecia-se a Direcção de Segurança Pública. Todas as polícias, incluindo a de Investigação Criminal, que transitava de novo do Ministério da Justiça para o do Interior, foram novamente colocadas sob a direcção directa de um único director. A importante excepção era a GNR que permanecia fora da alçada da Direcção Geral. No entanto, «a debandada de serviços não devia fazer-se esperar»²². A mais significativa das quais foi a definitiva passagem da Polícia de Investigação Criminal para a tutela do Ministério da Justiça²³.

A explicação para tantos avanços e recuos encontra-se, pelo menos em parte, nas resistências que os responsáveis políticos encontraram a um comando único em algumas forças policiais. Os oficiais da GNR resistiram sempre a ceder parte dos poderes de comando à Direcção Geral, pretendendo receber instruções directamente do Ministro do Interior. Na polícia de investigação criminal mantinha-se a já antiga luta por autonomia que resultaria então na definitiva passagem da sua tutela para o Ministério da Justiça. Era neste cenário de resistência por parte de algumas forças policiais que a Direcção Geral se via atacada e progressivamente esvaziada de competências.

Fixemo-nos agora no processo que conduziu à criação do Comando Geral da PSP. Através de uma portaria de 4 de Agosto de 1933 o Ministro do Interior nomeou uma comissão com o objectivo de proceder ao “estudo para a reorganização de todas as polícias dependentes do Ministério do Interior”²⁴. A comissão era composta por seis elementos: dois dos serviços do Ministério do Interior, o seu secretário-geral e o director geral da segurança pública, o juiz Afonso de Castro Osório; dois da PSP de Lisboa, o seu comandante coronel António Lopes Mateus e um comissário; o inspector geral dos serviços de emigração; e Agostinho Lourenço como director da Polícia Internacional. Apesar de a portaria referir explicitamente que o estudo incidia sobre a

²⁰ Decreto Nº 15.989 de 29 de Setembro de 1928. Nesse mesmo ano tinha-se tentado sem sucesso unir os quadros de pessoal da PSP e da GNR.

²¹ ANTT-MI/SG, Mç 354, Lv. 16, Nº 143, Pt.1, fl.3

²² ANTT-MI/SG, Mç 354, Lv. 16, Nº 143, Pt.1, fl.4

²³ Decreto Nº 22.908 de 29 de Agosto de 1933

²⁴ Portaria de 4 de Agosto de 1933. Já anteriormente, por Portaria de 19 de Dezembro de 1931, tinha sido nomeada uma comissão incumbida da mesma missão que nunca chegou a apresentar relatório final. O único membro comum às duas comissões era Agostinho Lourenço.

reorganização de todas as polícias dependentes do Ministério do Interior, a GNR era à partida excluída desta reorganização o que mostra como este corpo tinha já a sua posição consolidada. Para esvaziar ainda mais a comissão poucos depois desta portaria era publicado o decreto que criava a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado²⁵ (cf. Ribeiro 1995, 37-78) na qual foram englobadas a Polícia de Defesa Política e Social a Polícia Internacional e ainda parte da Inspeção Geral de Emigração. O trabalho da comissão estava assim circunscrito a duas opções:

«1º Reintegrar todos os serviços relacionados com a segurança pública em um organismo único com a designação de direcção geral ou equivalente;

2º Dar à polícia de segurança pública uma organização uniforme e uma direcção única para todo o continente da República e ilhas adjacentes, deixando junto da mesma polícia aqueles serviços que com ela colaboram mais de perto e os que não tenham mais lógica arrumação e procurar aos restantes serviços actualmente de pendentes da Direcção Geral de Segurança Pública, eficiente arrumação.»²⁶

Com tantas condicionantes impostas à partida a comissão via-se limitada a desenvolver a segunda opção. A natureza militar da PSP foi rapidamente enunciada, “o corpo da Polícia de Segurança Pública é de natureza civil, mas com organização militar uniforme”²⁷. No relatório final a comissão enumerou todas as características que depois viriam inscritas no decreto de criação do comando geral da PSP em 1935. O «Corpo de Polícia de Segurança Pública» seria uma força policial urbana nacional presente em todas as capitais de distrito, militarizada, respondendo directamente perante o Ministro do Interior. O Governador Civil, que como vimos começou a ver a sua posição no sistema policial questionada na reforma de 1893 era definitivamente arredado do aparelho policial. A votação do relatório final da comissão não foi no entanto pacífica. O juiz Afonso Osório de Castro votou contra, juntando ao relatório uma extensa declaração de voto, onde as palavras «não posso ligar o meu nome a uma obra que

²⁵ Decreto Lei nº 22.992 de 29 de Agosto de 1933

²⁶ ANTT-MI/SG, Mç 354, Lº 16, Nº 143, Pt. 1, fl.6. Sublinhados no original

²⁷ ANTT-MI/SG Mç 354, Lº 16, Nº 143, Pt.1, fl.8

reputo perniciosas e de funestas consequências, como o futuro mostrará»²⁸ fizeram com que o ministro pedisse novas explicações dadas pelo juiz em nova missiva. Através destas duas exposições é possível perceber melhor os caminhos da reforma então empreendida.

O director geral da segurança pública defendia a manutenção de uma direcção de segurança com um magistrado judicial a encabeçá-la. No entanto, o que provocou a sua total discordância foi a total militarização da Polícia de Segurança Pública. Na sua opinião, para assuntos de natureza militar já existiam o Exército e a Guarda Nacional Republicana, «não há que criar outro corpo de Exército a pretexto de organizar uma Polícia»²⁹. Se o objectivo era militarizar a polícia porque não unificá-la simplesmente com a GNR, perguntava o juiz. Para justificar esta posição identificava o que entendia ser a especificidade de uma polícia civil e apontava os efeitos perniciosos de uma polícia militarizada:

«De resto é bem palpável que a Polícia não foi criada para andar em luta com os cidadãos, antes com estes deve estabelecer um contacto pacífico, usando habitualmente de meios suasórios [sic] nas suas relações com o público para evitar, tanto quanto possível a sua animadversão e espírito de revolta. Com efeito, uma polícia perfeita deve conduzir-se por forma tal que o público a estime e aprecie, confiando na sua acção ponderada e criteriosa e não vendo nela um inimigo odioso e detestado. Para que tal se consiga o menos que tem de ser é militarizada.

Na verdade, é demais sabido e reconhecido, que os militares, ainda mesmo os mais distintos, pela sua falta de formação jurídica e pela mentalidade que resulta do exercício da sua profissão, são por via da regra pouco aptos para o desempenho de funções civis que envolvam o princípio da autoridade nas suas relações directas com o público, assim como os civis são absolutamente inaptos para comandar soldados. A actuação a exercer sobre os cidadãos que constituem a massa do país, nos complexos aspectos que se prendem com a função da autoridade, deve ser exercida por indivíduos da sua classe. São estes manifestamente os que melhor saberão coadunar os princípios da autoridade

²⁸ ANTT-MI/SG Mç 354, Lº 16, Nº 143, Pt.1, fl.34

²⁹ ANTT-MI/SG Mç 354, Lº 16, Nº 143, Pt.1, fl.31

com os direitos individuais sem arbitrariedades nem violências que vão até ao ponto de ferir as leis basilares do próprio Estado.»³⁰

Embora esta definição contenha alguns pontos inovadores, por exemplo uma vincada distinção entre o elemento policial e o elemento militar, a caracterização do director geral da segurança pública representa uma continuidade na teorização da acção das polícias de segurança, baseada na especificidade das relações entre autoridade policial e público, que surgiu durante a década de 1890 (Gonçalves 2008, 84-85). Apesar da opção pela militarização, esta concepção permaneceu presente na PSP como é possível testemunhar nas páginas da revista *Polícia Portuguesa* editada a partir de 1937, onde a especificidade das relações polícia / público continuou a ser enunciada em diversos artigos.

A posição do director geral da segurança Pública era um sinal da contenda entre militares e magistrados pelo controlo das forças policiais. Se no campo da investigação criminal mais especializada a posição dos magistrados judiciais se vinha impondo desde o final do século XIX, culminando já na década de 1930 com a passagem definitiva deste serviço para a tutela do Ministério da Justiça, já na segurança pública essa posição foi sempre subalternizada em relação aos militares. Entre 1918 e 1935 um dos planos deste conflito situou-se na alternância entre uma Direcção Geral de Segurança Pública dirigida por um magistrado e uma Inspeção Geral da Segurança Pública dirigida por um oficial militar. Nos primeiros anos de ditadura imperou na máquina administrativa o problema da lealdade dos funcionários das polícias e muitos comissários foram então afastados por “conveniência de serviço”. A partir de 1927 aumentou o número de comissários de polícia civil substituídos por oficiais do exército. Assistiu-se assim a uma progressiva militarização da polícia, não no modelo institucional, apenas consagrado em 1935, mas na própria constituição do pessoal da polícia. Algo que aliás já vinha do período republicano. Na reforma policial de 1922, apesar de se assumir que o ideal era a polícia formar os seus próprios oficiais, foram no entanto colocados militares no seu comando. Afonso de Castro Osório tinha uma perspectiva crítica sobre estes elementos militares que progressivamente foram ocupando os lugares que tinham sido de comissários civis:

³⁰ ANTT-MI/SG Mç 354, Lº 16, Nº 143, Pt.1, fls.31-32

«São as leis que devem dominar toda a vida social.

A sua rigorosa observância constitui sem dúvida a melhor garantia da ordem e disciplina sociais.

Tenho, porém, notado muitas vezes no exercício do meu cargo que os Comandantes das polícias não têm por elas, frequentemente, aquele respeito e acatamento que seria mister.

É porque tenham o propósito deliberado do desrespeito à Lei? Não evidentemente. Todos eles, quando põem a Lei de parte, procedem na persuasão de que uma actuação despida de formalismos legais se torna mais eficiente e rápida. Faço-lhes esta justiça. E se assim procedem é porque, não tendo a sensibilidade dum jurista, por assim dizer lhes passam despercebidos certos aspectos da violação da lei.

Quantas violências, porém, e quantos atropelos não resultam deste critério?

Os díscolos e os indisciplinados pela sua própria formação são insensíveis a uma actuação desta natureza, mas a sensibilidade dos outros é fortemente ferida com a adopção de tais processos.

Neles se gera o espírito de revolta que naturalmente produzirá os piores frutos. Este estado de coisas deseduca, desmoraliza e indisciplina.

Ninguém certamente poderá contestar como são funestas as consequências que dele fatalmente resultariam.»³¹

Nesta comissão é possível identificar a presença de duas concepções do que devia ser uma polícia urbana: uma de militarização, através da consolidação dos oficiais militares no interior da polícia, outra de judicialização, proposta pelo director geral da segurança pública, considerada uma forma superior de controlar a acção policial. A perspectiva da militarização acabou por dominar e foi consagrada na reforma de 1935. A questão que se coloca é: foi a militarização um sinal da implantação de um Estado autoritário que se edificava fortemente ancorado nos militares, ou um processo que se daria mesmo que o regime tivesse evoluído para uma democracia? Provavelmente, a

³¹ ANTT-MI/SG Mç 354, Lº 16, Nº 143, Pt.1, fls.39-40

resposta residirá em ambas. É sabido o papel central que os militares desempenharam na implantação do Estado Novo. Com o clima de quase guerra civil que se viveu entre 1926 e 1935, a progressiva militarização das polícias de segurança era aos olhos do governo uma medida tida como inevitável. Apesar de mais tarde Salazar tentar limitar a influência dos militares no regime, a PSP permanecerá como um lugar considerado natural para os militares. Por outro lado, durante os anos 1930, a situação espanhola e o ambiente bélico que se vivia em toda Europa deixavam entrever uma possível necessidade de utilizar a polícia como força de combate, o que contribuiu para a prevalência da opção pela militarização. A militarização seria provavelmente sempre uma opção, mesmo que transitoriamente.

A questão da centralização, aqui marcada pela criação de um único comando para todas as forças policiais das capitais de distrito era bem mais pacífica. A um nível institucional a centralização da direcção das forças policiais é uma questão que marca este período em toda Europa, tanto nos países que viviam sob ditadura como nas democracias liberais. Em Portugal, a criação do Comando Geral da PSP mostra-nos dois processos distintos. Por um lado a centralização efectiva das várias forças policiais urbanas que a partir da segunda metade do século XIX tinham surgido em todas as capitais de distrito. Mas, por outro lado, foi também o momento em que os responsáveis políticos reconheceram pragmaticamente a incapacidade prática de unir todas as forças de segurança debaixo de um só comando, num modelo que se aproximaria, por exemplo, do da Itália Fascista. Entre 1937 e 1940 esteve em Portugal uma Missão Italiana de Polícia. Apesar de originalmente a missão ser destinada a auxiliar a PVDE, esta acabou por propor mudanças para todo sistema policial português (Ribeiro 1995, 150-167). Na visão do chefe italiano, Leone Santoro, a principal medida a implementar deveria ser a unificação de todas as polícias (Ribeiro 1995, 151). As transformações políticas, institucionais e organizacionais que tinham ficado para trás, tanto no período imediatamente anterior (1926-1935) como num período mais alargado (1867-1935), estavam no entanto já consolidadas e as resistências internas que tal medida geraria acabaram por impedir uma transformação mais profunda e mais à imagem da Itália de Mussolini.

Conclusão

A transformação do sistema policial é um tema essencial para se compreender a ascensão do Estado Novo e sobre o qual ainda sabemos muito pouco. A criação do comando geral da PSP em 1935 é neste processo um momento central pelas medidas que contém, mas também pelo reconhecimento da incapacidade em implantar um outro modelo. No entanto, para compreendermos toda esta mudança institucional e organizacional temos de olhar para trás, em particular para a reforma policial de 1893, cujas coordenadas então introduzidas marcaram o sistema policial português até 1935.

Um perigo que podemos correr ao tentar perceber a evolução do sistema policial na ascensão do Estado Novo é colá-lo demasiadamente e *a priori* no processo de “emergência do autoritarismo” em Portugal. É evidente que muitas das mudanças que se introduziram a partir de 1926 são parte de uma deriva autoritária e fascista do sistema político português – a consolidação de uma polícia política como elemento essencial do sistema policial é neste contexto um exemplo significativo. No entanto, a mudança do sistema policial português não deve apenas ser contextualizada com as outras ditaduras que no mesmo período surgiam na Europa, sobretudo quando tentarmos perceber o policiamento do quotidiano urbano. Pelo contrário, algumas destas mudanças aconteceram tanto nas ditaduras como nas democracias liberais. Por toda a Europa este foi um período de retrocesso nos direitos dos cidadãos perante o Estado, com um consequente aumento do poder coercitivo do Estado. Será útil por isso saber destrinçar entre o que eram mudanças características de um sistema autoritário e mudanças gerais que resultavam da evolução mais longa da organização das forças policiais. Algumas pistas ficaram expostas neste trabalho.

Recorrendo a uma famosa definição de Max Weber, o Estado moderno caracteriza-se por reclamar para si, com sucesso, o uso legítimo da força. Este processo foi no entanto longo e pontuado por múltiplas variações e processos em si mesmo. No caso do desenvolvimento do sistema policial, na segunda metade do século XIX o objectivo era retirar dos agentes gratuitos de administração (cabos de polícia e regedores) e, embora não tão acentuadamente, dos militares competências policiais, forjando uma administração profissionalizada controlada pelas autoridades civis. É neste período que surge a concepção de um sistema de polícia dual – polícia civil/espços urbanos, polícias militares/espços rurais – que persiste até hoje e que norteou acção política nas reformas do sistema policial. Quando chegamos à década de 1920, a premência do problema da ordem e segurança pública era mais visível, havia

que tornar mais eficiente o controlo pelo centro da periferia do aparelho de Estado. É este movimento que é possível observar na reforma do sistema policial durante a década de 1930. O que tentámos evidenciar neste artigo é que uma profícua compreensão desta reforma passa por estabelecer uma ponte entre as mudanças operadas na edificação do Estado Novo e o processo mais longo de construção de um sistema policial estatal, que com sucesso reclamasse para o Estado o uso legítimo da violência, que decorria desde a década de 1860.

Bibliografia:

Bastos, Susana Pereira. 1997. *O Estado Novo e os Seus Vadios. Contribuição Para o Estudo das Identidades Marginais e da sua Repressão*. Lisboa: D. Quixote

Caetano, Marcelo. 1980[1937]. *Manual de Direito Administrativo*. Lisboa: Almedina

Cerezales, Diego Palácios. 2008. «Estado, Régimen y Orden Público en el Portugal Contemporáneo(1834-2000)». Tese de Doutoramento em Ciência Política, Madrid, Universidad Complutense.

Emsley, Clive. 1999. *Gendarmes and the State in Nineteenth Century Europe*. Oxford. Oxford University Press.

Emsley, Clive. 2004. «Control and Legitimacy: the Police in Comparative Perspective since ca. 1800.» In *Social Control in Europe, 1800-2000*. Edit. Eric. A. Johnson e Pieter Spierenburg. Columbus: Ohio University Press.

Gonçalves, Gonçalo Rocha. 2008. «A construção de uma polícia urbana: institucionalização, organização e práticas, Lisboa 1890-1940». Tese de Mestrado em Sociologia, Lisboa, ISCTE.

Lévy, Réne. 1997. «Qui détient le pouvoir de police?» In *Pouvoirs et police au XX siècle*, edit. Jean-Marc Berlière e Denis Péchanski. Brussels: Editions Complexes.

Lourenço, Agostinho, org. 1954. *Ferreira do Amaral: O capitão sem medo*. Lisboa: Papelaria Fernandes

Lloyd-Jones, Stewart; Cerezales, Diego Palacios. 2007. "Guardian's of the Republic? Portugal's Guarda Nacional Republicana and the Politicians during the 'New Old Republic', 1919-1922", In *Policing Interwar Europe*, edit. G. Blaney. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pimentel, Irene. 2007. *A História da PIDE*. Lisboa: Circulo de Leitores / Temas e Debates

Ribeiro, Maria da Conceição. 1995. *A Polícia Política no Estado Novo: 1926 – 1945*. Lisboa: Estampa.

Santos, M. J. Moutinho dos. 2001. «Bonfim - Séc. XIX: a regedoria na segurança urbana». *Cadernos do Bonfim*, 1.

Santos, M. J. Moutinho dos. 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*, org. Tiago P. Marques e Pedro T. de Almeida. Lisboa: Livros Horizonte, 131-145

Vaz, Maria João. 2007. «Prevenir o Crime: O Corpo de Polícia Civil de Lisboa». *Ler História*, Vol.53, 9-46