

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA
Departamento de Sociologia

**A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍCIA URBANA
(LISBOA, 1890 – 1940)
INSTITUCIONALIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E
PRÁTICAS**

Cândido Gonçalo Rocha Gonçalves

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Sociologia

Orientador:
Prof. Doutor Nuno Luís Madureira

Julho de 2007

RESUMO

Ao longo do século XIX o Estado assume uma postura de governo activo, sustentado numa, progressivamente maior, máquina de normas, instituições e agentes administrativos. Para além de um crescimento quantitativo, diversificaram-se as estratégias administrativas. Neste trabalho propomo-nos analisar um dos principais expoentes desta modernização administrativa – a polícia urbana. Centramo-nos na Polícia de Lisboa entre 1890 e 1940. Em primeiro lugar, observamos as transformações na organização dos poderes dentro do aparelho de Estado. Veremos como a polícia sofreu um processo de centralização que progressivamente a aproximou do centro do poder. Avançamos depois para uma análise organizacional e das relações laborais. Uma das principais inovações introduzidas durante o século XIX foi um ambiente organizacional de enquadramento e controlo do trabalho policial. Vamos observar o movimento de especialização que ocorreu dentro da Polícia Civil, gerando três divisões base: segurança pública; inspecção administrativa; e investigação criminal. Concentramo-nos depois na segurança pública. Que postos a constituíam, que funções lhes estavam atribuídas, como se relacionaram dentro da mesma organização, são perguntas que tentaremos responder. Este tipo específico de polícia, a de segurança pública, era, antes de mais, uma polícia territorial. Defendemos que a territorialidade da Segurança Pública se concretiza em escalas de proximidade que ligavam os vários níveis da organização a territórios progressivamente menores, até à unidade mínima – a rua. Assim, a instituição tem jurisdição sobre a totalidade do território urbano – a cidade – dividindo-se em áreas mais pequenas – as esquadras – alcançando a escala micro quando chega à rua através do principal serviço de policiamento – a patrulha. Finalmente, abordaremos a procura de eficácia na actuação policial através da introdução de procedimentos burocratizados e de dispositivos tecnológicos.

Ao longo das últimas décadas os historiadores que se debruçaram sobre a polícia fixaram-se essencialmente na perspectiva político – institucional. Utilizando os contributos sociológicos propomos uma análise que relacione as várias dimensões do fenómeno policial: política, organizacional e a interacção com os cidadãos.

Palavras-chave: Sociologia Histórica / Polícia Urbana / Sociologia do Estado / Sociologia das Organizações e do Trabalho / Sociologia Urbana

ABSTRACT

Throughout XIX century the State assumes a pattern of active government, supported in one, gradually improved, machine of norms, institutions and public agents. Besides the quantitative growth, the State had diversified the administrative strategies. In this work we consider to analyse the one of the main exponents of this administrative modernisation - urban police. We centre this analysis in the Police of Lisbon between 1890 and 1940. In first place, we observe the transformations in the organisation of the State apparatus. We will see how police suffered a process of centralization, which gradually approached it to the centre of the power. Then, we proceed for a organizational analysis and labour relations. One of the main innovations introduced during century XIX was an organizational environment of framing and control of police work. We observe the specialisation movement that occurred inside of *Polícia Civil*, creating three base divisions: public security; administrative; and criminal investigation. We are gone concentrate our attention at the public security. What ranks composed the police organization, what functions were attributed to them, what relations were established, these are questions that we will try to answer. Public security was a specific type of police that, before more, was a territorial police. We defend that the territoriality of the Public Security materialises in proximity scales that connected the various levels of the organisation to gradually smaller territories, until a minimum unit - the street. Thus, the institution has jurisdiction on the totality of the urban territory - the city - dividing it in smaller areas – police stations – reaching to the micro scale when police arrives at the street through the main service of policing – beat patrol. Finally, we will approach the search of efficiency in police action through the introduction of bureaucratic procedures and technological devices.

Throughout the last decades the historians who explored the urban police had essentially fixed in the institutional and political perspective. Using the sociological contributions we consider an analysis that relates the various dimensions of police: politics, organizational and the interactions with the citizens.

Keywords: Historical Sociology; Urban Police; State Sociology; Organizations and Labour Sociology; Urban Sociology

Índice Geral

INTRODUÇÃO -----	7
<i>Percursos e Principais Questões nos Estudos Policiais</i> -----	8
<i>Organização, metodologia e fontes do trabalho</i> -----	31
I. Institucionalização da Polícia Civil de Lisboa -----	34
1.1 A Polícia Civil de Lisboa: imagens públicas de uma força policial urbana-----	35
1.2 Antes de 1867: Estado central, policiamentos voluntários e militar-----	41
1.3 O lugar da Polícia: transformações no aparelho de Estado-----	45
II. Organização da Polícia de Lisboa -----	63
2.1. Divisões funcionais e separações institucionais-----	64
<i>Segurança Pública</i> -----	65
<i>Administrativa</i> -----	66
<i>Investigação Criminal</i> -----	69
2.2. Estrutura e dinâmicas organizacionais da Segurança Pública-----	79
<i>De Comissário a Comandante: a chefia da Polícia de Lisboa</i> -----	80
<i>Chefes de Esquadra</i> -----	89
<i>Cabos e Subchefes: os polícias dos polícias</i> -----	94
<i>Os guardas de Polícia</i> -----	97
2.3. Os Espaços da Polícia-----	102
<i>A esquadra como lugar</i> -----	104
<i>A Rua: finalidade da polícia e espaço de autonomia do polícia</i> -----	112
2.4. Burocratização e tecnologia-----	120
CONCLUSÃO -----	129
Anexo Fotográfico -----	134
Fontes e Bibliografia -----	145

Índice de Figuras, Quadros, Mapas e Fotografias

Figuras:

Figura I – Quadro institucional dos serviços policiais em Lisboa (entre 1890 e 1925)---	60
Figura II – Quadro institucional dos serviços policiais entre 1925 e 1935-----	61
Figura III – Quadro institucional dos serviços policiais a partir de 1935-----	62
Figura IV – Organização da Polícia Civil de Lisboa até 1893-----	76
Figura V – Organização do Corpo de Polícia Civil em 1894-----	77
Figura VI – Organização da Polícia Cívica de Lisboa em 1914-----	78
Figura VII – Organização da Polícia de Segurança Pública de Lisboa em 1930-----	79

Quadros:

Quadro I – Evolução dos efectivos da Polícia de Lisboa-----	65
Quadro II – Evolução do pessoal da secção administrativa-----	69
Quadro III – Evolução do pessoal da secção de Investigação Criminal-----	75
Quadro IV – Evolução do número de cabos e subchefes de Polícia-----	95
Quadro V – Evolução do número de Polícias por mil habitantes-----	99

Mapas:

Mapa I – Esquadras da Polícia Civil em 1867-----	106
Mapa II – Esquadras e Postos da Polícia Civil no centro de Lisboa em 1896-----	107
Mapa III – Esquadras da Polícia Civil de Lisboa fora do centro da cidade em 1896---	108
Mapa IV – Esquadras e Postos da Polícia Cívica em 1925-----	109

Fotografias:

Foto I – Polícias durante a visita do rei Afonso XIII de Espanha em 1903-----	135
Foto II – Polícia Civil durante comício republicano contra o Juiz de Instrução Criminal (1910 – 1914) -----	136
Foto III – Polícia transportando um mendigo no início do século XX-----	137
Foto IV – Polícia na Rua da Lapa (entre 1898 e 1908) -----	138
Foto V – Polícia no meio da multidão no Cais do Sodré, início do século XX -----	139
Foto VI – Polícia na Rua de S. João da Mata (entre 1898 e 1908) -----	140
Foto VII – Polícias em treino com bicicletas 1918-19 -----	141
Foto VIII – Polícias Sinaleiros, criados em 1925, recebendo ordens-----	142
Foto IX – Polícia Sinaleiro no Chiado-----	143
Foto X – Trânsito nos anos 1930-----	144

O passado é um país distante
que distante é a sombra da voz
o passado é a verdade contada
por outro de nós

Estranho som
o da memória a recordar
ao longe reconheço a casa
e a língua familiar
o mar
galgou numa outra língua, o mar
nunca será demais lembrar
é um outro olhar para outro olhar

Estranha sombra
a que por vezes cobre o olhar
dir-se-ia que escurece só
p'ra então iluminar
as sombras a retalho
na face familiar
o mar
galgou por sobre a sombra, o mar
nunca será demais lembrar
é um outro olhar para outro olhar

Estranho sono
o que nos faz rememorar
na rua paralela o passo
outrora familiar
há casas tão mudadas
na rua familiar
o mar
galgou por sobre a rua, o mar
nunca será demais lembrar
é um outro olhar para outro olhar

Sérgio Godinho

INTRODUÇÃO

Esta tese aborda a emergência do Estado enquanto núcleo de governo e regulação da vida social. A formação de um aparelho legal e institucional conheceu a partir do século XIX desenvolvimentos que viriam a desembocar na sua configuração actual. Este processo não foi linear nem originou um bloco sólido e uno a que chamamos Estado. Dinâmicas políticas, económicas, legais e sociais contribuíram para a formação de um Estado progressivamente mais complexo. As formas de intervenção estatal diversificaram-se, criando muitas vezes situações de descontinuidade e sobreposição. Neste trabalho vamos analisar um dos casos que melhor exemplifica a variedade de agentes que intervieram na constituição do aparelho administrativo estatal. A formação de modernas forças policiais é ainda uma das zonas mais obscuras da construção do Estado contemporâneo. Porventura devido à própria natureza das instituições em causa, a Polícia é ainda um assunto opaco.

A palavra “polícia” designava no século XVIII todo um campo de intervenção, uma forma de governo que hoje identificamos com administração pública, era o *Estado de Polícia*. O fim do antigo regime e as mudanças liberais do século XIX transformaram o significado de polícia. Uma das principais mudanças foi a institucionalização de um corpo tutelado pelo Estado que identificamos como polícia, a Polícia. Em qualquer dos sentidos, o policiamento constitui uma função básica do Estado enquanto actividade fomentadora da segurança pública. O advento do Estado contemporâneo traduziu-se no entanto em mudanças significativas neste tipo de acção.

Em primeiro lugar mudou a natureza do policiamento enquanto actividade. Até ao século XIX foram adoptados diferentes modelos de policiamento, sendo que todos tinham uma característica comum – não era a actividade principal para quem o executava. No policiamento enquanto actividade secundária existiam ainda diversos tipos: o policiamento voluntário, o obrigatório ou quando se atribuíam certas vantagens a quem policiasse. Contudo, durante o século XIX, o policiamento transformou-se numa ocupação a tempo inteiro, executada por indivíduos pagos e controlados numa organização Estatal. Uma segunda mudança atingiu o objecto alvo de policiamento. A mudança abrangiu as funções cumpridas pela polícia. Este processo, que decorre directamente da mudança na natureza da própria actividade, deve-se essencialmente ao

contexto político, social e económico em que ocorre. São estas mudanças que vamos analisar ao longo deste trabalho, tomando a cidade de Lisboa como caso específico.

Percursos e Principais Questões nos Estudos Policiais

Em 1913 o americano Raymond B. Fosdick¹ estudou *in loco* as polícias de vinte e uma cidades europeias de seis países: Grã-bretanha, França, Alemanha, Áustria – Hungria, Bélgica e Holanda. Financiado pela Fundação Rockefeller o autor fazia investigação para um centro de higiene social com o objectivo de observar as práticas de administração e os estilos de actuação das forças policiais europeias. Em 1915, como resultado desta investigação, era publicado o livro *European Police Systems*, que até aos anos 1970 permaneceu como um dos mais completos trabalhos comparativos das polícias europeias. Um dos aspectos mais relevantes deste estudo é a bifurcação que estabelece entre dois modelos de polícia. O modelo inglês, civil e respeitador das liberdades individuais, e o modelo da Europa continental, militar (especialmente na Alemanha) e caracterizado por uma acção paternalista. Enquanto “the Englishman wants to mind his own business, to look is own safety, to guard his own rights, to use his own judgement, (...) the German seems to require constant direction” (Fosdick, 1972[1915]:21). A conclusão que diferentes comunidades implementavam diferentes modelos de polícia e policiamento pode à primeira vista parecer uma evidência, mas acompanhada com os dados e indicações fornecidas pelo autor tornaram este estudo um marco na investigação das organizações policiais urbanas.

Nas décadas seguintes, provavelmente devido ao ambiente de guerra, poucos trabalhos se produziram sobre polícias urbanas. Os únicos autores a destacarem-se, por sinal também americanos, foram August Vollmer e O. W. Wilson. Tratavam-se de chefes policiais, estando por isso as investigações enquadradas no seu trabalho profissional. Mesmo assim, produziram trabalhos que se destacaram pelas discussões em torno do mandato policial e do uso de elementos tecnológicos na prática policial. Apenas nos anos 1950 a polícia voltaria a ser objecto de estudo, agora por académicos. Antes dos historiadores, foram os sociólogos os primeiros a “entrar” na polícia. O precursor estudo de William Westley (1970) chamou a atenção para a importância da

¹ Raymond Fosdick era licenciado em direito pela universidade de Princeton. Em 1910 foi nomeado Commissioner of Accounts para a cidade de Nova Iorque. Até 1913 estudou as instituições e práticas de governo da cidade, propondo medidas de transparência nas práticas administrativas.

polícia nas relações entre o Estado e a sociedade. Nas décadas seguintes sociólogos, e depois também os antropólogos, transformaram a polícia num extenso e consistente campo de investigação (Cf. Cap. 1, Durão, 2006). Os tumultuosos anos 1960, que foram um poderoso estímulo para os cientistas sociais, incentivaram os historiadores a tomarem a polícia como objecto de estudo. No início da década, uns tímidos artigos, deram lugar, entre 1967 e 1977, a quatro obras ainda hoje fundamentais sobre a polícia americana. Roger Lane (1967) sobre Bóston, James F. Richardson (1970) sobre Nova Iorque, Wilbur Miller (1976) num estudo comparativo entre as polícias de Londres e Nova Iorque e Samuel Walker sobre a emergência do profissionalismo policial deram início aos estudos académicos sobre história da polícia. Estes trabalhos são, ainda hoje, muito importantes, porque conseguiram discernir claramente o duplo significado de estudar a polícia, por um lado a própria organização e por outro a relação com a comunidade através das práticas de policiamento. Mas são também importantes porque souberam, desde o início, incorporar alguns conceitos chave que vinham sendo trabalhados pelos sociólogos, como controlo social ou profissionalização (em especial o trabalho de Walker). Este esforço de arranque ficou completo em 1981 com um clássico nos estudos de história da polícia, *Police in Urban América 1860 – 1920* de Eric H. Monkkonen (1981). Este trabalho, para além de sintetizar com mestria os trabalhos anteriores, introduziu novos e valiosos dados sobretudo sobre a complicada discussão das funções efectivamente cumpridas pela polícia. Ao constatar que durante longos períodos as esquadras de polícia americanas albergavam mais mendigos e crianças perdidas que criminosos, Monkkonen introduziu um olhar sobre a polícia que fugia aos normais parâmetros – violência, coerção e repressão. O autor definiu então que as funções policiais oscilavam entre o controlo mais repressivo e um conjunto de funções de cariz assistencialista.

Do outro lado do Atlântico, foi em Inglaterra que surgiram os primeiros trabalhos historiográficos sobre polícia. Primeiro, num tom muitas vezes laudatório, autores como Charles Reith, Sir Leon Radzinowicz e T. A. Critchley consolidaram a imagem da polícia inglesa como “a melhor do mundo”. O polícia inglês era sempre prestimoso, conciliador, moralmente integro e raramente recorria à violência. Esta era a visão Whig da polícia. À semelhança dos Estados Unidos também em Inglaterra os sociólogos começaram, nos anos 1960, a encarar a polícia como objecto de estudo. Michael Baton, primeiro, e Simon Holdaway depois, acompanharam os seus colegas americanos na crescente curiosidade sociológica pelas organizações policiais. Ao

contrário do exemplo americano, o aparecimento de uma análise crítica da história da polícia inglesa demorou um pouco mais a surgir. Foi o historiador marxista Robert Storch que, através de dois trabalhos seminais (1975 e 1976), deu início a um volume de trabalhos que ainda hoje é o mais intenso. A visão de Storch era totalmente antagónica com a imagem até aí difundida do polícia inglês. Para este autor o polícia era o “missionário doméstico” que através de uma acção persistente e quotidiana incutia nas classes trabalhadoras os valores de uma burguesia dominante. No início dos anos 1980 o profícuo historiador Clive Emsley iniciou a produção de uma quantidade impressionante de trabalhos sobre polícia e criminalidade. Emsley é a figura chave na historiografia da polícia inglesa, aparecendo simultaneamente como motor de uma historiografia europeia continental (ver Emsley, 1999). O esforço de comparação entre o modelo inglês e os da Europa continental tem sido fundamental para avaliar, em alguns casos confirmar e noutros rejeitar, uma dicotomia (Inglaterra / Europa continental) expressa constantemente desde o fim do século XIX.

Os trabalhos de Clive Emsley (1983), juntamente com outros surgidos na mesma altura (por exemplo Steedman, 1984), adoptaram uma perspectiva que se situa entre a imagem popular do *bobbie* britânico e uma visão crítica extrema difundida por Storch. Mas, mais do que avaliar a imagem pública da polícia, estes historiadores tentaram compreender o papel e o significado do desenvolvimento da polícia na história contemporânea inglesa. À semelhança dos americanos, os historiadores britânicos contextualizaram a emergência das instituições policiais num movimento mais amplo de transformação dos conceitos e das práticas associadas ao poder estatal. Identificaram assim um processo de crescimento e centralização do poder no governo central. Relativamente ao século XX, preocuparam-se em analisar as condições para a profissionalização dos polícias, associando-a a um movimento de especialização de saberes e práticas dentro e fora das organizações policiais.

A história da polícia nos países da Europa continental apenas foi trabalhada por historiadores académicos a partir da década de 1980. Ao contrário da Grã-bretanha, onde a estabilidade política permitiu a manutenção das estruturas policiais, a história da Europa continental é bastante mais complicada. Duas guerras mundiais maioritariamente desenroladas em território continental e um sem número de revoluções e rupturas tornaram o percurso das instituições policiais um complicado emaranhado de velhas e novas instituições.

De forma natural foi em França que surgiram os primeiros trabalhos. Num estudo pioneiro comparativo entre Inglaterra e França, Emsley (1983) identificou as diferenças, mas também, e aqui residia a inovação deste trabalho, as semelhanças e influências mútuas. Alguns anos antes um trabalho sobre a polícia de Paris (Williams, 1979) durante os séculos XVII e XVIII constituiu o mais elucidativo trabalho sobre a matéria, sobretudo no que diz respeito à relação entre a polícia e o espaço urbano. No final da década de 1980 surgiram os trabalhos daquele que ainda hoje é o historiador com um trabalho mais regular sobre polícia e policiamento em França, Jean Marc Berliere (ver Bibliografia).

Para o caso alemão os trabalhos de Marc Raeff, Alf Ludkte, Elaine Glovka Spencer e Herbert Reinke são os mais esclarecedores para os leitores de inglês e de francês. Em língua alemã temos conhecimento de alguns outros trabalhos mas não podemos confirmar o seu conteúdo. Note-se, no entanto, que o caso alemão é deveras importante para a caracterização das polícias continentais. A militarização das polícias continentais é uma influência sobretudo alemã. Práticas burocráticas como o registo dos indivíduos tiveram a sua génese em cidades alemãs. É sabida a influência do direito alemão no direito policial desde, pelo menos, o século XVIII. O caso alemão afigura-se por isso um dos mais importantes para a compreensão dos modelos policiais europeus.

Nos últimos anos o estudo da polícia por parte das ciências sociais generalizou-se. Neste contexto, os trabalhos historiográficos têm mantido algum diálogo com outras disciplinas, sobretudo a ciência política e a sociologia. A importação de conceitos trabalhados em sub campos sociológicos, como a sociologia das profissões por exemplo, tem sido importante para compreender o fenómeno policial que se desenvolveu a partir do século XIX. Um exemplo: a autonomia enquanto factor de poder profissional. A análise da autonomia, quer em relação aos poderes políticos mas também dentro da organização, tem sido um elemento chave nos mais relevantes trabalhos historiográficos (cf. Thale, 2007). De forma genérica podemos dividi-los em duas correntes. Aqueles que estudam a polícia enquanto instituição política e organização que se insere no aparelho de Estado têm-se debruçado sobre os processos que definem as políticas relativas à polícia e os processos internos da organização. Uma segunda corrente tenta compreender as relações da polícia com a sociedade. Ao analisar as práticas de policiamento os investigadores têm se deparado com uma grande amplitude de temáticas, desde o crime ao trânsito urbano, passando pela prostituição, mendicância ou delinquência juvenil. Esta dispersão tem sido um entrave para aqueles

que entendem o campo dos estudos policiais como janela para realidades sociais distintas mas unidas, neste olhar particular, numa instituição pública específica.

A compreensão das mudanças ocorridas no policiamento público durante os últimos dois séculos começa pela distinção entre *Estado de Polícia* e a “nova polícia”. O percurso dos poderes políticos e das forças policiais, na Europa, nos últimos dois séculos e meio, foi o resultado de diferentes culturas políticas. No entanto, apesar de distintas, as influências mútuas acabaram por moldá-las em conjunto, sendo impossível compreender a mudança sem uma perspectiva geral. A definição dos modelos de sistema policial adoptados ao longo do tempo e as funções a eles atribuídos dependeram do conceito de Estado que é em determinada sociedade aceite. O poder deste para intervir na sociedade foi um importante factor na definição dos modelos policiais e nos estilos de policiamento adoptados.

Na Europa continental, desde o século XVII, que o Estado adquire um poder sólido. O desenvolvimento do poder e das instituições políticas mostra-se, em parte, na proeminência do Estado como actor privilegiado no sistema administrativo. Ao longo do tempo o conceito de Estado, e do seu poder, transforma-se enormemente. Durante o século XVIII, em particular na segunda metade, consolida-se o que ficou conhecido como “Estado de Polícia” (para o caso português Cf. Hespânia, 1994). A racionalização das técnicas de governação sob a égide estatal é um processo marcadamente presente na vida política e social das nações da Europa Continental. Pelo contrário, no mundo anglo-saxónico o Estado era encarado com maiores desconfianças. Em Inglaterra os poderes (e as funções) da polícia foram sempre mais circunscritos e alvo de um maior controlo por parte da opinião pública. Enquanto no continente Europeu as instituições policiais associadas ao Estado de polícia aparecem no contexto de consolidação do governo central forte, em Inglaterra a transformação do poder do Estado resulta de uma cultura política distinta e muitas vezes por reacção ao modelo adoptado no resto da Europa.

Os primeiros estudos sobre o modelo de policiamento inglês anterior a 1829 caracterizaram-no como inadequado, ineficaz e corrupto (Critchley, 1967). Alguns estudos mais recentes têm no entanto vindo a contrariar esta ideia (Paley, 1989; Reynolds, 1998; Dodsworth, 2004). Estes trabalhos argumentam que a “velha polícia” tinha uma racionalidade própria. Sustentada no conceito neoclássico de liberdade a ciência de polícia inglesa era um sistema de governo local, independente do Estado

central, executada por indivíduos autónomos eleitos ou nomeados anualmente. A autonomia era-lhes conferida pela posse de terras e um estatuto social elevado, mas também porque detinham um estatuto moral que lhes concedia e obrigava ao serviço de polícia. Executar acções de policiamento era então entendido como uma virtude cívica e garantia de liberdade. A prática no entanto mostrou, ao longo do século XVIII, uma degradação do sistema. Desde meados do século que o serviço era efectuado por indivíduos pagos pelos homens nomeados. Ao tornar-se um serviço executado por elementos pagos quebrava-se uma das características de virtude cívica do policiamento – a não remuneração. Aumentaram na opinião pública as acusações de negligência e de corrupção em relação aos elementos que faziam o serviço e aos que o delegavam. O policiamento pago, com um carácter privado, aumentou gradualmente durante todo o século. Começaram a ficar conhecidas as organizações que se dedicavam a ele exclusivamente, de que o exemplo mais conhecido era os homens de *Bow Street*. Entre 1792 e 1829 multiplicaram-se as discussões em torno das deficiências do velho sistema e da sua progressiva degradação e do que deveria ser uma nova polícia. Simultaneamente, a percepção da insegurança que se vivia sobretudo em Londres aumentava. Em 1829, depois de décadas de discussão parlamentar e nos jornais era criada a *Metropolitan Police* em Londres. A sua criação surge então do reconhecimento da falência de um modelo de policiamento praticado por homens independentes, enquanto virtude cívica de num Estado que privilegiava a liberdade. A nova “nova polícia” será estruturada de forma a manter as premissas básicas da cultura política inglesa, evitando-se o absolutismo, centralismo e excessiva vigilância que, na opinião dos ingleses, caracterizavam o sistema policial continental. Mas enveredando por um modelo controlado a partir do governo central e enquadrando os “polícias” numa estrutura hierárquica de subordinação e controlo permanentes.

É vasta a discussão sobre as razões para a emergência dos sistemas policiais com as características que hoje têm. Porque razão os poderes políticos instituíram instituições policiais? É uma pergunta difícil de responder com dados claros e objectivos. Não existe um factor, uma razão que tenha directamente influenciando este processo de institucionalização, mas antes um conjunto de explicações e a confluência de diferentes mudanças sociais que conduziram à configuração contemporânea do policiamento. A um nível geral podemos referir a constituição de uma ideia de sociedade umbilicalmente associada à construção do Estado-nação, influenciando a consolidação, entre o poder político, de medidas activas de mudança na sociedade como

um todo (Bendix, 1977). Mas olhando mais especificamente a emergência das instituições policiais contemporâneas, o cientista político David Bayley (1975) assumiu uma posição mais radical, segundo a qual o aparecimento de polícias teria ficado a dever-se à transformação da organização dos poderes políticos e resistências populares a esta maior capacidade governativa. Recusando, desta forma, explicações como a criminalidade, industrialização, urbanização ou o crescimento da população como factores directos.

Tanto os sociólogos como historiadores parecem confluir, no entanto, para uma explicação natural – o crime. A criminalidade é encarada a partir do século XIX como problema social central. O aparecimento de instituições policiais teria por isso ficado a dever-se a uma resposta do Estado no sentido de prevenir, primeiro, e punir, depois, as acções criminosas. Este é o principal fio condutor nos estudos policiais para justificar a existência de polícias (Emsley, 1996; Bayley, 2006 [1985]; Cain, 1973). Os discursos e representações sobre a polícia e o policiamento tenderam ao longo do tempo a classificar a investigação criminal como o verdadeiro trabalho policial. Com efeito, o crime parece ter servido, desde sempre, como catalizador e mobilizador da discussão pública e das políticas sobre polícia. No entanto, os investigadores da polícia, quer da parte da História (cf. Monkkonen, 2004) quer da Sociologia (cf. Punch & Naylor, 1973) assinalaram que debaixo da extrema visibilidade pública do crime, mas permanecendo opacas aos olhos do público, um amplo conjunto de funções e de práticas eram e são continuamente executadas pelas organizações policiais. Da regulação do trânsito aos comportamentos quotidianos dos cidadãos nas ruas da cidade, passando por situações de emergência médica, violência doméstica e todo o tipo de sociabilidades a polícia forneceu ao longo do tempo um amplo conjunto de serviços, interagindo com as mais diversas camadas da população urbana.

Num artigo ainda recente o historiador Clive Emsley (1999) utilizou a metodologia Weberiana dos tipos ideais para empreender a classificação dos vários modelos de polícia existentes na Europa. Uma das suas principais conclusões foi a de que a dicotomia Europa continental versus mundo anglo-saxónico não é na prática tão vincada como as imagens estereotipadas poderiam levar a crer. Assim, existiriam três tipos de Polícia: civil estatal; militar estatal; e municipal civil. A polícia civil estatal segue o modelo da *Metropolitan Police*, dependente exclusivamente da autoridade civil, normalmente aplicado nas cidades capitais políticas e nas maiores cidades de cada país.

A polícia militar estatal segue o modelo francês da *Gendarmerie*, dependente da autoridade civil mas também do ministério da guerra, utilizada sobretudo no policiamento das zonas rurais. Finalmente, a polícia civil municipal, era empregue em cidades menores e em sistemas políticos mais descentralizados, caracterizando-se por deter um elevado número de funções de governo da cidade. Constituindo tipos ideais de Polícia a prática mostra que as soluções adoptadas resultaram em modelos mistos que nunca seguiram uma regra perfeitamente estabelecida. Servem contudo como valiosas âncoras na análise da Polícia.

A institucionalização de modernas organizações policiais acontece no movimento mais amplo de emergência de um Estado centralizado (Bendix, 1964). A estruturação dos novos poderes resultou, em parte, de uma dicotomia, conflituosa ou mais negocial, entre Estado central e local. A forma como estes dois níveis de governo se ajustaram foi o processo fundamental na definição do modelo de administração pública. No que respeita à Polícia, a decisão sobre quem a controlava variou ao longo do tempo, assumindo em diversas ocasiões uma partilha de poder entre os dois níveis de administração. Ao longo dos últimos dois séculos, no entanto, o governo central tomou progressivamente o comando total dos serviços policiais. Esta situação verificou-se em primeiro lugar nas cidades maiores, sobretudo as capitais políticas. A ideia do poder político central controlar a direcção da polícia consolidou-se ao longo do século XIX. A disponibilização por parte deste de maiores recursos financeiros e, a partir do início do século XX, de um saber técnico que emergia com a profissionalização ajudou o Estado central a sobrepor-se ao poder municipal. Para além disso, a centralização era vista como um meio eficaz de eliminação das influências políticas e de corrupção em geral no trabalho policial.

A dependência ou independência da Polícia em relação a estes dois níveis de poder não pode ser apenas analisada do ponto de vista formal. Informalmente, apesar da centralização generalizada, as instituições e os políticos locais continuaram a exercer influência sobre as políticas relativas à polícia e, conseqüentemente, sobre o estilo de policiamento praticado.

O exemplo inglês é, como em todos os outros aspectos, o mais profundamente estudado. A *Metropolitan Police* constituiu um exemplo único no país (Emsley, 1983, 1996,1999; Hay et Snyder,1989, Miller,1977; Petrow,1994; Philips et Stroch,1999; Wall, 1998). Controlada pelo Estado central através do *Home Office*, era totalmente independente das instituições municipais, que apesar de contribuírem com uma parte do

financiamento não tinham poder para influir nos destinos da organização. Para além disso, em termos territoriais a Metropolitan tinha jurisdição sobre um espaço que incluía vários *boroughs*. O território sob sua jurisdição era metropolitano e não o limite oficial da cidade. Londres, na sua condição de capital política e maior cidade do país, tinha a única força policial controlada exclusivamente pelo governo central (Shpayer-Makov, 2002). No resto do país assistiu-se, ao longo do século XIX, à expansão do modelo organizativo da Metropolitan. Em 1835 a *Municipal Corporation Act*, instituiu alguns princípios uniformizadores do serviço de polícia urbana. Mas foi o *County and Borough Police Act*, de 1856, que instituiu um modelo policial estandardizado para as cidades, definindo ainda o modelo de polícia rural (Steedman, 1984). Estas forças locais eram dirigidas por um organismo local, o Watch Committee, que nomeava o Comissário Geral, procedia ao recrutamento e tinha total controlo sobre as operações. Progressivamente no entanto o *Home Office* foi-se imiscuindo na condução dos serviços policiais. Em 1856 foi criado o *Her Majesty's Inspectorate Constabulary* que reforçava os poderes do Estado central essencialmente ao nível da inspecção e fiscalização, já que não detinha poderes, por exemplo, de nomeação. O aumento do controlo exercido pelo *Home Office* é ainda constatável pelos meios de financiamento. A percentagem que o poder central contribuía para o financiamento das forças policiais aumentou progressivamente ao longo dos séculos XIX e XX. Aqui, o ponto de discussão entre os historiadores reside em perceber até onde as premissas teóricas se concretizam na prática. Isto é, ter o poder para intervir não significa de facto uma intervenção. Assim, os estudos até agora realizados mostram-nos que, em primeiro lugar, o governo central não quis quase nunca entrar em conflito com as forças locais, não exercendo de forma rígida os poderes fiscalizadores que conservava. Por outro lado, os *watch committees* foram voluntariamente afastando-se da condução dos serviços policiais (Ewen, 2006). Com a emergência do profissionalismo durante o século XX, estes exerciam mais uma acção de vigilância do que de comando.

O caso alemão é paradigmático da dicotomia central / local e de como a estruturação do modelo policial se fez através de processos de conflito e negociação (Reinke, 1991; Spencer, 1992; Ludtke, 1989). Um pouco à imagem da confusa história nacional alemã, a relação entre instituições policiais civis estatais, militares estatais e civis municipais processou-se em constantes avanços e recuos até uma certa estabilização no tipo civil estatal, no início do século XX. Outro facto característico da polícia alemã é a forte militarização mesmo quando se trata de instituições formalmente

civis, "the policeman's background was military, his overall appearance and habit was military, hierarchical structures within the police were military, and finally, the policeman's attitudes and behaviour toward the public were military (Reinke, 1991:55-56).

Para além da típica Gendarmerie militar, introduzida por influência francesa, existiam mais duas forças policiais. A *Konigliche Schutzmannschaft*, uma polícia urbana civil, controlada pelo Estado central que estava em Berlim e noutras cidades que o Estado considerava mais tumultuosas. A *Kommunale Ortspolizeibehorde*, era uma força municipal, completamente comandada pelos poderes locais. Ambas as forças eram fortemente militarizadas. Ora, a decisão se devia ser uma ou outra força a policiar uma determinada cidade foi um processo que ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do século XX conheceu vários avanços e recuos. Após as revoluções de 1848, o Estado central ficou com o poder de policiamento em inúmeras cidades. Ao longo da década de 1850 o conflito entre governo e municípios, quase sempre devido ao financiamento, resultou no retrocesso do modelo adoptado. As forças policiais *Kommunale* voltaram a ser implementadas, na segunda metade do século XIX. Legalmente, o poder político central manteve alguma autoridade sobre estas forças, por exemplo, durante algumas décadas e em algumas cidades o governo era o responsável pela nomeação do comandante destas forças. Na prática, o controle das forças policiais era semelhante ao caso inglês. Onde os municípios detinham poderes, o Estado exercia uma influência considerável tentando não entrar em grandes conflitos². Com o século XX, o Estado assume maior poder escudado na emergência do profissionalismo que entregava os processos de recrutamento, treino e orientação de um estilo de policiamento á própria organização policial. O que o exemplo alemão também nos mostra é forma como a existência formal dos tipos ideais de polícia enunciados por Emsley é, na prática, percorrida por uma forte militarização especificamente alemã que decorria de um estatuto social elevado da instituição militar e que não encontra paralelo em nenhum outro país europeu.

Também em França a questão do controlo da polícia não é simples (Williams, 1979; Emsley, 1983, 1999; Berliere, 1992, 1999). Em Paris, à semelhança das outras

² O trabalho de Elaine Glovka Spencer (1992) é particularmente interessante para compreender a dicotomia central / local na Prússia. Ao debruçar-se sobre uma região na fronteira ocidental que tinha sofrido forte influência francesa nas invasões napoleónicas, no início do século XIX, a autora mostra não só o intenso movimento modernizador das forças policiais durante o século XIX, assim como a progressivo controle exercido pelo Estado central.

capitais a Polícia assumia um modelo diferente em relação ao resto do país (Berliere, 1993). A *Prefecture de Police* descendia do *Lieutenant Generale*, e em 1829 são criados na *Prefecture* os *Sergents de Ville*, à semelhança de Londres constituíam uma patrulha policial civil. Nas cidades com mais de 5000 habitantes existiam os *Commissaire de Police*, um posto que oscilou entre a nomeação do governo e a eleição local. Segundo Emsley este posto começou, em meados do século XIX, por ser um lugar de passagem dentro da máquina administrativa estatal, para progressivamente os seus detentores se assumirem como polícias profissionais. Foi aliás entre estes elementos que surgiu um dos primeiros jornais dentro de uma organização policial. A força comandada por estes homens dependia do município. Apesar de, à semelhança da restante Europa, a evolução ter ido no sentido da centralização, os municípios mantiveram até bem dentro do século XX uma influência considerável sobre os serviços policiais. O resto do País era policiado pela *Gendarmerie*. Esta força militar, que descendia da *Maréchaussée* criada no século XVII, tinha como objectivo manter as estradas seguras, protegendo os viajantes e o correio. Os guardas, continuando responsáveis pelas estradas, alargaram competências no sentido de um policiamento mais geral para todo o espaço rural (Emsley, 1999a).

O modelo policial americano, edificado no poder dos municípios, é útil para estabelecermos uma comparação diferenciadora dos modelos europeus (Miller, 1977; Walker, 1977; Richardson, 1970, 1974; Lane, 1967; Harring, 1983; Brechtel, 1995). As primeiras polícias urbanas americanas inspiravam-se, de início, nas suas congéneres britânicas. Algumas características introduzidas foram, com o tempo, vincando diferenças. Durante o século XIX, as polícias americanas caracterizavam-se por um alto nível de politização; a polícia era consensualmente aceite como instrumento da força política que, em cada momento, dominava a administração municipal. Reflectindo o modelo político americano, a questão central / local não se colocava de facto. Ninguém admitia que o Estado federal pudesse apoderar-se dos serviços policiais, até porque este não tinha capacidade política e estrutural para o fazer. O *laissez faire* do Estado federal foi uma constante até à grande depressão da década de 30 do século XX. As cidades americanas, apesar de adoptarem um modelo organizativo copiado de Londres, mantiveram uma autonomia total na direcção dos serviços policiais³. No final do século XIX, o movimento de reforma da vida política atingiu também as organizações

³ Um caso exemplar do poder local em definir o modelo de polícia é o de S. Francisco. Um exemplo precoce, para os E.U.A., de emergência de profissionalismo (Ethington, 1987).

policiais. O exemplo paradigmático de Theodore Roosevelt à frente da polícia de Nova Iorque (Berman, 1987) mostra como o profissionalismo surgiu nas polícias americanas sem que isso significasse o maior poder do Estado central. A reforma produziu-se sempre no contexto de uma polícia como agência do poder local. Nas primeiras décadas do século XX a criação das primeiras associações profissionais⁴ proporcionou a troca de experiências e saberes a um nível nacional sem a interferência estatal. Apenas no pós I guerra mundial o Estado federal vai assumir algum protagonismo. Iniciando-se com os graves tumultos em Chicago em 1919, a década de 1920 foi um período de aumento da criminalidade. Ajudada por uma imprensa aguerrida, a questão do crime esteve entre os temas mais discutidos pela opinião pública. A resposta dos municípios foi a multiplicação das comissões de inquérito (Douhit, 1975). Os resultados não foram satisfatórios e os crimes espectaculares continuaram a preencher o imaginário público. É já na década de 1930, num ambiente político favorável ao Estado federal durante a presidência de Franklin Roosevelt, que a Polícia vai sentir a influência de uma administração central activa. São promulgadas uma série de leis federais respeitantes à criminalidade. Em 1930 é instituída a Uniform Crime Report um modo uniforme de produzir as estatísticas criminais (Rosen, 1995). O mais significativo, no entanto, é a emergência do FBI. Chefiada por um incisivo Edgar J. Hoover esta agência federal consolidará progressivamente um lugar de destaque no combate ao crime. Ajudado por uma série de capturas de criminosos famosos o FBI ganha poder e recursos que lhe permitirão assumir uma posição cada vez mais forte.

Esta mudança deve ser entendida num processo mais amplo de configuração das funções das polícias americanas. O desaparecimento daquilo que o historiador americano Eric H. Monkkonen designou como *police welfare*⁵(Monkkonen, 2004) conduziu a polícia a um lugar na “guerra ao crime”. Como neste campo, a administração central, assumiu, na década de 1920, um papel mais activo, percebe-se que as polícias tenham sofrido uma maior interferência por parte do governo. Em comparação com os modelos europeus as polícias americanas mantiveram-se controladas pelo poder local, no entanto, mais tardiamente e circunscrito a um assunto específico, também ali se fez sentir a acção de um Estado central progressivamente mais forte.

⁴ A mais conhecida era (e ainda é) a International Association of Chiefs of Police.

⁵ Essencialmente funções assistencialistas. Mas também uma forma mais pedagógica de enfrentar certos problemas como por exemplo a delinquência juvenil (Wolcott, 2001).

Os pontos em discussão, essencialmente entre historiadores e cientistas políticos, remetem-nos para a definição do lugar das forças policiais no interior do aparelho de Estado. A questão desenha-se através de uma dicotomia (central / local) que define toda a discussão. Os primeiros trabalhos assumiram uma perspectiva formalista que, por exemplo, vincou a diferença entre o modelo inglês e o da Europa continental. Nos últimos anos, no entanto, trabalhos mais solidamente sustentados têm demonstrado que na prática a relação central / local se pautou por soluções de compromisso e divisão de poderes, em processos mais negociais que conflituosos. A partir dos casos já estudados é possível concluir que a existência de instituições policiais foi um meio privilegiado do Estado central para actuar ao nível local. Nos sistemas onde as polícias eram tradicionalmente controladas pelo poder local, o poder central começou por actuar algumas vezes a um nível informal, para progressivamente formalizar o controlo sobre as polícias.

A transformação ocorrida a partir do século XIX moldou a polícia a um modelo institucional funcionalmente mais circunscrito. O amplo mandato policial detido pelo Estado contemporâneo foi distribuído por um número variável de agências policiais especializadas em certas funções. No início desta mudança, durante o século XIX, o grau e tipo de especialização era ainda indefinido. Depois, sobretudo a partir do final do século XIX e durante todo o século XX, a transformação ocorreu então no sentido de conferir mandatos especializados a instituições e agentes específicos. Num processo simultâneo à construção institucional dos modelos policiais ocorreu também a modernização dos processos de gestão do trabalho policial. Para além da mudança na organização dos poderes estamos perante uma nova organização, a Polícia, num contexto de modernidade administrativa mais ampla e abrangente. Mudamos então para o terreno da história e sociologia das organizações e do trabalho⁶. Uma das principais inovações introduzidas pela “nova polícia” foi a introdução de um ambiente organizacional aos executores do policiamento.

Como foi referido atrás, na segunda metade do século XVIII, consolidou-se um Estado de Polícia. Produto de um poder real absoluto a sua acção ficou marcada por uma vontade de controlo férreo das actividades sociais, económicas e políticas por parte da coroa. Despótico, intruso ou arbitrário foram adjectivos que sempre caracterizaram

⁶ Para uma perspectiva histórica ver Ewen (2006); Emsley (2000); Emsley et Weinberger (1991); Shapyer – Makov(1990) (2002). Para uma abordagem sociológica conferir Manning (1977) (1980);

as instituições e as práticas deste modelo de Estado. A construção do direito administrativo oitocentista fez-se contra esta concepção. Uma das prerrogativas deste direito era a regulação interna da actividade do Estado (Hespanha, 2005). A construção e acção do aparelho devia fazer-se segundo regras previamente estabelecidas e um controlo regular das actividades estatais. O alargamento do Estado ao nível dos recursos humanos decorre, ainda segundo António Hespanha, do processo de mutação do Estado feita contra a concepção de liberalismo político e de emergência de um governo activo. Assim, a conjugação de um número crescente de recursos humanos com a demanda por maior regulação e controlo geraram um ambiente organizativo composto de níveis e processos administrativos próprios.

É por isso natural que uma das áreas que mais convém explorar quando queremos compreender a polícias das sociedades modernas seja a sua organização interna, os processos de estruturação que possibilitavam a chegada da Polícia ao contacto com os cidadãos. De seguida, vamos tentar identificar alguns destes processos percebendo a forma como têm sido tratados na História e na Sociologia.

A constituição das **chefias** policiais é um tema ainda pouco abordado pela historiografia (cf. o caso isolado de Berlière, 1993) e que tem merecido alguma atenção por parte da Sociologia (cf. o seminal Bordua & Reiss, 1966). O pouco que foi escrito sobre o assunto constatou uma diferença entre as organizações policiais anglo americanas e as da Europa continental. Enquanto na Europa Continental permaneceu sempre uma clara distinção entre oficiais e restantes homens (Spencer, 1992: 96; Bayley, 1975: 336), sendo que os oficiais entravam lateralmente na organização, recrutados normalmente entre oficiais militares. Em Inglaterra e, em parte, nos E.U.A as chefias eram maioritariamente compostas por membros da organização que tinham subido na hierarquia (Fosdick, 1915 [1969]: 159; Shpayer-Makov, 1990: 112). Ao abordar o assunto das chefias policiais, especialmente as de topo, movemo-nos em três tabuleiros. Em primeiro lugar a relação destas chefias com o poder político, com os governantes e em particular com a tutela hierárquica. Em segundo lugar, a relação o elemento militar. A constituição de polícias de carácter civil não deixou de beber fortes influências nas características da instituição militar. Para reforçar esta influência, muitas das chefias policia foram durante décadas militares de carreira. A forma como estes elementos transferiram as influências militares para a organização policial ou, pelo contrário, foram capazes de gerar modelos intrinsecamente policiais é um patamar

privilegiado para compreender a emergência da profissionalização das polícias. Um último “tabuleiro” na análise das chefias policiais decorre deste último e trata-se de tentar compreender o lugar das chefias dentro da organização policial. Comandam efectivamente? São uma fonte geradora de uma cultura policial? Como gerem as autonomias dentro da organização? Estas são perguntas que, no essencial, ainda permanecem por responder.

O **recrutamento** é um dos principais momentos na construção de uma força policial (Emsley & Clapson, 1994 Rousey, 1983, Shpayer-Makov, 2002). O processo de selecção dos elementos que constituíam as forças policiais é um dos momentos chave na estruturação da organização. Algumas características deste processo são conhecidas: a recruta como resultado de uma migração campo – cidade despoletada por vontade exclusivamente individual, ou pressionada por políticas policiais que preferiam elementos vindos do campo e aliciavam homens a caminhar do rural para o urbano, e ainda a incorporação de antigos militares. Por exemplo, no início do século XIX, as pequenas forças policiais na Prússia eram compostas por militares inválidos, situação que apenas se veio a alterar em meados do século nas zonas mais industrializadas (Spencer, 1992: 15). Com a emergência de um modelo organizativo moderno as condições de recrutamento ficaram estabelecidas com um carácter mais formal. Para o caso inglês Haia Shpayer-Makov (2002) sustenta que o processo de recrutamento não exigia dos recrutados competências especiais (literacia por exemplo) ou experiência de trabalho. Outro estudo no entanto (Ewen, 2006) indica que a experiência em ocupações relacionadas com o comércio ou os transportes eram favorecidas dado serem indivíduos já conhecidos na comunidade. No processo de recrutamento a opção entre indivíduos de fora e locais é um dos aspectos a merecer especial evidência. Faltam ainda estudos prosopográficos que nos possam elucidar sobre as características dos homens recrutados. Trabalhos deste tipo poderão no futuro revelar em pormenor as políticas internas das organizações e como estas tiveram ou não influência nos estilos de policiamento.

A polícia era uma agência do Estado em que a organização compreendia características únicas no universo do aparelho de Estado. O **uniforme** foi uma questão fundamental no desenvolvimento das modernas organizações policiais. A adopção do uniforme nas forças policiais não foi simultânea à criação das polícias como se poderia

à partida pensar. A adopção de uniformes, na maioria dos casos num estilo que marcava um distanciamento dos uniformes militares, foi mais um momento de subordinação dos agentes policiais a uma organização controlada pelo Estado central⁷. A uniformização teve um efeito duplo. Foi um elemento importante para quem era policiado na percepção que estava a ser vigiado. Mas foi também importante para o controlo interno. Durante décadas, os polícias não podiam em momento algum andar na rua sem estarem fardados, como que a lembrar-lhes permanentemente a sua especial posição social. Em Inglaterra, a introdução de homens uniformizados não foi pacífica. A escolha da cor azul simbolizava distanciamento que se pretendia em relação aos militares. As alterações e os particularismos que os uniformes exprimem são um terreno importante para explicar alguns modelos de polícia. Por exemplo, a luta dos polícias na Prússia para usarem um capacete pontiagudo é um sinal da acentuada militarização dos polícias (Spencer, 1992). Inserido nos uniformes vinha o número individual do polícia. Visível aos olhos do público, que podia assim queixar-se de cada polícia individualmente⁸. Era também uma forma de controlo interno e de responsabilização individual do polícia pelos seus actos. Neste aspecto, que pode à partida ser considerado um pormenor, vemos reflectidas as três faces no estudo do policiamento: a comunidade – o polícia – a organização policial.

Uma das imagens de marca do *Bobbie* londrino era o facto de não andar com **armas** de fogo. Durante quase todo o século XIX os polícias de Londres levavam consigo apenas um pequeno bastão (*truncheon*). Simbolicamente, o polícia não armado representava para a opinião pública inglesa um distanciamento dos modelos absolutista e militarizados utilizados, na sua opinião, em França e na Prússia. Contudo, nas zonas mais perigosas, rurais ou nas patrulhas nocturnas o polícia inglês andava ainda com pequenos cutelos (Emsley, 1996: 58). Nas cidades americanas, pelo contrário, desde cedo que os polícias começaram a carregar armas de fogo, em Nova Iorque logo em 1857 por exemplo (Miller, 1977: 51). Na Europa continental as polícias também demoraram a utilizar armas. Apenas no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX os polícias Europeus começaram a utilizar armas, primeiro apenas nas zonas

⁷ Para o caso dos E.U.A. ver em Monkonen (2004[1981]:164-168) a evolução temporal da adopção de uniformes nas forças policiais. Nos E.U.A. esta questão é particularmente interessante uma vez que existiu em algumas cidades grande resistência da parte dos polícias a adopção de uniformes.

⁸ Nos jornais de Lisboa era normal quando relatavam uma qualquer ocorrência com polícias referirem-se ao número específico de cada polícia.

mais perigosas, generalizando-se depois o seu uso (Spencer, 1992:114-115). O uso de pistolas por parte dos polícias ingleses, apesar de se ter tornado mais frequente, era um assunto que gerava muita discussão pública. Por isso os responsáveis pela polícia britânica estiveram sempre mais relutantes em adoptar armas de fogo, e quando o fizeram optaram por não publicitar muito essa medida (Emsley, 1996: 256).

A mudança no tipo de armamento utilizado pela polícia revela-nos dois aspectos que interessa reter. À medida que o século XIX avança aumenta o sentimento de insegurança, especialmente por parte das elites. A percepção de que a sociedade urbana estava progressivamente mais perigosa, ameaçando sobretudo propriedade, era um facto cada vez mais evidente. Se a isto juntarmos a crescente instabilidade política e o aumento da mobilização das classes trabalhadoras é mais fácil compreender a maior utilização de armas de fogo por parte da polícia. Crescente insegurança e ameaças à ordem pública constituíram importantes factores no uso mais rotineiro de armas de fogo. Mas a explicação para esta maior utilização também reside na própria organização policial. Em primeiro lugar, o porte de arma representava mais um poder simbólico do que uma efectiva utilização. No início do século XX, as chefias policiais tinham já concluído que a utilização intensiva de pistolas poderia ser altamente prejudicial para a imagem da polícia. Assim, acompanhando uma modernização científica que se fazia sentir noutros aspectos do trabalho policial as polícias vão delinear procedimentos alternativos. Nas primeiras décadas do século XX, vão ser adoptados procedimentos que incluíam estratégias de intervenção mais pacificadoras, mormente através da utilização de dispositivos alternativos como a utilização de escudos, de gases ou cães por exemplo (Spencer, 1992:116). Esta transformação está então directamente relacionada com o processo de profissionalização da polícia e de elaboração de um saber policial que apontava para uma acção policial que causasse menos danos nos seus cidadãos.

Vimos nestes últimos pontos como a criação de instituições policiais foi um processo em larga medida substanciado na criação de organizações policiais. Um dos aspectos que mais evidencia esta transformação foi a introdução de um **ritmo específico de trabalho**, um elemento fundamental para compreender o policiamento moderno⁹. Porque é que a criação em 1829 da *Metropolitan Police* é considerado o momento fundador desta transformação? Uma das razões é precisamente porque introduziu uma

⁹ Cf. Joyce (1980)

disciplina laboral, em linha com as transformações ocorridas na indústria, que permitiu transformar o policiamento numa actividade mais efectiva e eficaz. Uma eficácia que suplantou o policiamento de cidades como Paris que tinham uma longa tradição de polícias numerosas. Que efeitos teve esta mudança? Permitiu uma vigilância mais constante durante o dia, mas teve efeitos sobretudo na vigilância nocturna. Os modelos contudo variaram, na Alemanha, por exemplo, existiam forças distintas de policiamento diurno e nocturno e, apenas no início do século XX, esta distinção seria desfeita (Spencer,1992). A disciplina laboral, conseguida com um controlo interno, só foi possível pelo carácter inovador do enquadramento organizacional introduzido na *Metropolitan Police*. O trabalho policial estruturou-se desde início em turnos que permitiam que existissem polícias nas ruas em todas as horas do dia. Como os horários dos turnos eram para cada polícia variáveis isso significava andar permanentemente com os “horários trocados”. Era então necessária uma disciplina individual e colectiva forte para conseguir que o sistema funcionasse. Se a juntar a isto tivermos presente que policiar era uma actividade que exprimia rotineiramente um certo grau de tensão entre os polícias e as comunidades policiadas, podemos entender a formação de uma cultura especificamente policial como resultado de um certo apartar do grupo profissional dos polícias em relação ao resto da sociedade (Bretas & Poncioni, 1999). Em algumas forças, os primeiros anos, sobretudo entre os homens solteiros, significavam a residência na esquadra. Ser polícia era uma actividade que podia absorver completamente o indivíduo. Reforçando esta situação, algumas políticas de administração policial promoveram o controlo das sociabilidades admitidas entre os polícias com o objectivo de afastar os homens dos vícios e de promover sentimentos de lealdade e solidariedade de grupo (Shpayer-Makov 2002b). Este tipo de análise, apesar de correcto, é perigoso porque a atracção pela ideia de uma organização total pode impedir o vislumbre das autonomias que sempre estão presentes nas organizações, mesmo as de tipo hierárquico.

A criação da *Lieutenant Generale de Police* em Paris em 1667 e do *Polizeistaat* alemão setecentista vieram sistematizar um importante aspecto da natureza das instituições policiais, a sua **dimensão territorial**. Durante o século XVIII confirmou-se o aparecimento de um discurso policial autónomo da esfera judicial abarcando todo um conjunto de funções de procura de ordem e bem-estar público (Schiera, 1968). Consolidam-se as teorias em que a eficácia da polícia não existe sem uma divisão

territorial eficaz (Denys, 2003). Acompanhando o processo de institucionalização e organização das forças policiais contemporâneas, promove-se uma divisão geométrica do território urbano em que as formas desordenadas da cidade medieval coexistem com as novas formas racionalizadas. Esta divisão policial da cidade é mais uma saliência dos vários processos de racionalização do espaço urbano. Neste processo um novo território emerge, a rua. As ruas passam a constituir-se como fronteiras na divisão territorial administrativa da cidade, « cette pratique crée une rupture de la fonction de la rue, qui devient rue – frontière, lieu de circulation neutre, espace disponible administrativement, et non plus rue – centre de vie du voisinage, espace approprié par les habitants des deux rives. » (Denys,2003:17). Em cidades progressivamente mais densificadas, as estratégias administrativas para serem eficazes tinham de se preocupar com universos cada vez mais micro. Neste sentido, a rua constituía para a organização policial (mas podendo ser exportada para outros domínios) a unidade base para uma acção que se pretendia eficaz.

No entanto, a questão territorial não se circunscreve apenas a uma divisão administrativa, a dimensão territorial na polícia remete-nos ainda para as práticas de policiamento. Antes de o Estado chamar a si o poder de policiar era nos habitante locais que recaíam as obrigações de polícia. A emergência do Estado contemporâneo não vai de imediato produzir um corte nesta lógica. Pelo menos durante todo o século XIX e em parte do século XX, as políticas de administração das forças policiais privilegiaram a adopção de medidas que promovessem a ligação da polícia ao espaço que policiava. Assim se constituía uma organização em escalas em que um conjunto de polícias ou um polícia individualmente são responsáveis por uma parcela de espaço conferiu à Polícia uma forte matriz territorial. Em relação ao polícia as políticas organizacionais preocuparam-se também em conferir uma ligação forte entre o polícia e a sua zona de policiamento. A mais visível destas medidas era a obrigação do polícia em residir na área da sua esquadra.

Um último ponto em discussão na dimensão territorial é a forma como esta é um factor definidor das funções policiais. O conceito de ordem e segurança pública adquire em diferentes momentos históricos significados diversos. No entanto, o mandato policial foi sempre extremamente alargado, desde o controlo das sociabilidades, actividades económicas até aos incêndios ou controlo dos comportamentos, numa perspectiva de regulação do espaço público urbano (Lousada, 1995, 2003; Williams, 1979; Berliere, 1993; Spencer, 1992; Weinberger et Reinke, 1991). Até que ponto este

mandato foi sendo construído pela organização de forças policiais que se sustentava em esquadras espalhadas pela cidade e polícias em patrulhas pelas ruas?

Perante o que atrás foi exposto podemos considerar que as transformações ocorridas a partir do século XIX geraram um tipo específico de polícia que, ao contrário das polícias de investigação criminal, tem sido mais difícil de identificar pelas ciências sociais – a de segurança pública. Assim, cabe agora tentar identificar as suas principais características. A literatura sociológica, desde os anos 1980, vem abordando com insistência a temática do policiamento de visibilidade / proximidade. Seguindo Monjardet (1996) constatamos que a análise dos estilos de policiamento se encontra numa ambivalência estruturante. O policiamento – serviço e o policiamento – resposta são, no final do século XX, os dois modelos em análise. No essencial, segue-se aqui uma lógica aplicada à administração pública em geral, a dicotomia activo / reactivo.

Ao longo desta introdução temos vindo a tentar salientar as principais questões levantadas por académicos no que diz respeito ao desenvolvimento da polícia enquanto instituição política e organização. Evitámos, porque esse não é o objectivo central deste trabalho, abordar em profundidade a questão das funções e do mandato policial. Vamos no entanto tentar perceber que condições influem na definição desse mandato, uma vez que estas podem decorrer da forma como as instituições policiais estão organizadas. Assim, para além dos processos político-legais que à partida se sabe terem um papel privilegiado, vamos tentar aqui identificar os factores que advém das práticas policiais instituídas pelo movimento modernizador que se iniciou no século XIX.

A primeira característica refere-se à organização espacial da polícia urbana. Esta não resulta apenas de uma simples divisão territorial mas de uma ocupação activa do espaço através de **escalas de proximidade**. A proximidade surge como elemento definidor da instituição e da prática policial. A singularidade da polícia de segurança pública reside no nível mínimo que estas escalas atingem. De forma resumida, a instituição tem jurisdição sobre a totalidade do território urbano – a cidade – dividindo-se em áreas mais pequenas – as esquadras – alcançando a escala micro quando chega à rua através do principal serviço de policiamento – a patrulha.

Alguns geógrafos assinalaram que “policing is an inherently territorial activity which both affects and is affected by the social and political environment”¹⁰ (Fyfe,

¹⁰ Na área das ciências sociais a Geografia foi a última a “descobrir” a polícia, só nos anos 1990 os geógrafos começaram de forma sustentada a analisar as práticas de policiamento demonstrando que

1991: 249). Se as escalas macros (nacional e local) têm merecido atenção por parte da ciência política, da sociologia e da história mais institucional, a componente micro emergiu como uma última peça no puzzle da análise do policiamento. Com claras influências da Geografia desenvolveu-se nos estudos policiais uma preocupação em procurar o “sentido do lugar” enquanto resultado de processos de interação social, uma noção de espaço como produto social (Lefebvre, 1991). Neste particular, o problema não tem sido tanto analisar a patrulha em si mas integrá-la numa complexa rede que integra desde os reputados ministros da nação até ao mais simples polícia, e a forma como todos se deixam envolver no ambiente em que actuam (Cf. para os problemas em integrar a análise do quotidiano em quadros mais gerais e constantes Pais, 2002).

Assim esta mudança nos processos de governação aproximando-os das realidades sociais é naturalmente impregnada por dinâmicas sociais não planificadas politicamente. A proximidade funciona nos dois sentidos, o Estado chega com mais frequência às realidades sociais, mas as realidades sociais também influem mais sobre realidades internas do Estado. A proximidade é útil ao Estado porque lhe permite intervir num nível micro, mas ao estabelecer-se a este nível tem naturalmente de abdicar de um controlo absoluto sobre a totalidade dos seus instrumentos de poder. A delegação de poder pode enfraquecer o centro, mas pode também criar a possibilidade de novas variáveis e características do próprio poder. Desta forma, como tem sido assinalado pela ciência política, as práticas governativas são o efeito da acção política, mas simultaneamente a causa de consequências políticas. A governação é um *output* da política, mas têm também de ser considerado como *input* no processo político (Pierson, 1993; cf. Muir, 1977). Desta forma a proximidade mais do que uma opção momentânea constitui-se como eixo essencial das organizações de polícia de segurança pública contemporâneas.

Uma segunda característica vem na linha da dimensão activa da acção policial, particularmente visível até às primeiras décadas do século XX. À polícia de segurança pública é inculcada uma ideia de **emergência**, isto é, de lidar com acontecimentos inesperados que requerem (re)acção imediata ou urgente. Esta especialização, não no acontecimento em si (como a investigação criminal, ou o controlo alimentar, por exemplo) mas nas suas características tempo – espaço, tornam o mandato da segurança

“policing cannot be understood in isolation from the contexts in which it, quite literally, takes place” (Fyfe, 1991:250).

pública algo que inclui quase tudo e exclui quase nada. Esta vertente inclusiva das funções policiais, ao retirar da acção policial uma especialização em assuntos específicos, origina que a polícia actue sobre quase tudo como uma primeira instância, mas nunca se assumindo como responsável pela resolução completa da ocorrência. A urgência, isto é, ter de lidar com situações instáveis repletas de causas e de efeitos, confere à acção policial uma necessidade de apreender, julgar e actuar perante a ocorrência que atingiu ao longo do tempo graus de especialização diversos, que oscilaram entre uma formalidade pública e uma informalidade profissional. A oportunidade dita a acção, a eficácia sobrepõe-se à legalidade estrita. A proximidade enfatiza a dimensão espaço, a característica da emergência refere-se a uma dimensão tempo. Um dos mais prolíficos sociólogos da polícia descreveu a acção policial como uma actividade para lidar com “something-ought-not-to-be-hapening-and-about-which-something-ought-to-be-done-NOW!” (Bittner, 1974: 30). Esta definição tem duas componentes, em primeiro lugar é afirmado que polícia age sobre tudo aquilo que não deveria acontecer. Note-se que não é necessariamente sobre tudo aquilo que é ilegal, num outro trabalho do mesmo autor é enfatizada uma componente da acção policial maioritariamente não abrangida pelo mandato legal mas caracterizada pela procura de paz (ou se preferirem, ordem) (Bittner, 1967). Uma segunda parte da definição acentua então a vertente emergência do trabalho policial. A singularidade (ou a especialidade) e o poder da polícia advém, em parte, de ela poder e dever actuar "NOW!".

Uma terceira característica é dimensão classificatória da acção policial (cf. sobre práticas classificatórias Costa, 1998; Cabral 2000; Hespanha 2003). As funções policiais são num certo sentido definidas dentro da própria organização e pelos indivíduos que nela actuam. Aí se tomam opções de aplicação selectiva da lei fazendo uso de fundamental poder da polícia, o discricionário (Reiner, 1997). A lei não prescreve um caminho único, não é um guia que indique rigidamente todos os passos a seguir. Pelo contrário, o complexo dispositivo legal construído a partir do Estado liberal e da sua fundação no império da lei atribui, à polícia e aos polícias, múltiplas hipóteses.

Neste contexto assinala-se uma certa ambiguidade na legislação que enquadrava diversas áreas de acção policial. Por exemplo, na rua a distinção entre o vadio que devia ser criminalizado e o mendigo que devia ser assistido estava entregue quase em

exclusivo ao poder discricionário do polícia¹¹. É neste sentido que emerge a dimensão classificatória na acção policial, requerendo ao polícia que construa racionalidades de acção que, num certo sentido, se tratam de opções individuais. Esta característica tem sido descrita sob diversas designações, em linguagem estritamente jurídica é designada simplesmente por poder discricionário, alguns sociólogos designam-na por “selective enforcement” (Klockars, 1985) mas é hoje amplamente aceite que este é um pilar do policiamento moderno.

Esta capacidade para escolher provém, como vimos, da lei, mas substancia-se num conjunto de estratégias delineadas com o objectivo de enfrentar as realidades existentes (cf. Durão, 2006). Os encontros quotidianos moldam o policiamento praticado. Esta situação torna-se mais clara se introduzirmos uma outra variável – a resistência. Num trabalho recente sobre a emergência, durante o século XIX, de múltiplos processos governativos que transformaram a cidade num espaço singular, o historiador Patrick Joyce (2003) analisa no capítulo central, designado sugestivamente “*The Republic of the Streets*”, as resistências dos habitantes da cidade como elemento incontornável nos processos de governação da própria cidade. No caso da polícia, existia uma individualidade nos polícias e nos habitantes que, como resultado das interacções quotidianas, era definidora das estratégias de governação. Assim, a cidade “became no longer a metaphor for government, as had earlier been the case, but a case where the problems and solutions of government were understood to be immanent to the city itself” (Joyce, 2003: 144). A cidade tornou-se um espaço único não apenas enquanto território material particular, mas porque os actores que nela agiam produziram dinâmicas, neste caso soluções de governo, verdadeiramente únicas, “this was a city for actively producing the social field rather than just a spatial milieu for already immanent social processes” (Joyce, Idem: 173). Os polícias, porque actuavam à escala da rua, podem ser considerados um dos principais elementos neste sentido de governamentalidade em que a delimitação de estratégias acontece, também, a partir das relações quotidianas.

Ao longo das últimas décadas, os trabalhos em Sociologia têm permitido perceber cada vez com mais profundidade que muito do trabalho policial é “invisível” na sociedade e mesmo na própria organização, uma vez que nunca chega a ser registado (Durão, 2006:5). A variedade de classificações sociais geradas no meio policial e que

¹¹ Para um outro exemplo, os menores, e para uma discussão teórica desta dimensão classificatória cf. Vianna (1999)

por sua vez desencadeiam processos diversos é uma área em constante exploração pelos cientistas sociais. A definição do mandato policial é entendida como algo que transcende o formalismo legal, construindo-se através de um processo dinâmico na confluência de planos político, legal, profissional e social. Esta desconstrução do objecto tem constituído um enorme desafio para a História. Analisar os “números” da polícia para além da leitura criminal; compreender as práticas de policiamento e a sua mudança; explorar a negociação quotidiana da ordem não se restringindo aos “momentos quentes” de intervenção policial, têm sido caminhos trilhados pela História em influência directa de outras ciências sociais¹².

Organização, metodologia e fontes do trabalho

Em Portugal a polícia, enquanto objecto das ciências sociais, é um assunto ainda pouco explorado. Apesar de alguns trabalhos recentes de campos disciplinares como a Sociologia e a Antropologia (Oliveira, 2005; Durão, 2006) a polícia, particularmente a Polícia de Segurança Pública, permanece ainda como um objecto desconhecido aos olhos das ciências sociais. No campo historiográfico o vazio de trabalhos sobre o assunto é ainda mais acentuado. Alguns trabalhos sobre problemáticas como a criminalidade (Subtil, 1991; Vaz, 1998, 2000, 2004; Marques, 2005) ou as sociabilidades (Lousada, 1995, 1998, 2003) têm indirectamente analisado a evolução dos sistemas policiais. Nenhum trabalho no entanto analisa a mudança como tema central. A falta de estudos condicionou a estratégia adoptada para esta tese.

Começamos com o primeiro capítulo sobre a institucionalização da Polícia Civil. Para além de um breve intróito ao tema, procede-se a uma análise generalista da organização dos poderes do Estado ao longo do período em estudo na forma como estes controlaram a Polícia. Antes, ainda no mesmo capítulo, procede-se a uma descrição sumária do meio século anterior que será útil para compreender o carácter inovador da Polícia Civil de Lisboa. No segundo capítulo entramos então na organização interna da Polícia. Num primeiro momento analisamos as três divisões introduzidas em 1893: segurança pública; administrativa; e investigação criminal. Veremos como a segurança pública se constituía como ramo fundamental no funcionamento da Polícia e como as outras duas tiveram existências distintas. A administrativa com uma dependência

¹² Cf. a influência de William Foote White e da sua “Sociedade de Esquina” nos trabalhos do historiador norte americano Christopher Thale.

constante em relação à segurança pública. A investigação criminal, pelo contrário, desde cedo que se vai constituir como uma divisão á parte da restante organização. Divisão que se reflectirá a um nível institucional com uma separação total já nos anos 20 do século XX. No segundo momento deste capítulo afunilamos o objecto na segurança pública. Como se constituía a organização? Quem fazia o quê? Quais as principais mudanças ao longo do tempo? Que características definem as dinâmicas internas? São questões que tentaremos responder.

Ao longo do trabalho fixamo-nos, essencialmente, nas características formais dos vários aspectos em questão. Mesmo que estes, como muitas vezes se advinha, não tenham depois uma transposição exacta para a realidade. Dada a escassez de trabalhos sobre polícia numa perspectiva histórica esta opção permite-nos um conhecimento básico que futuras investigações poderão negar, confirmar ou aprofundar. Uma metodologia que tentámos seguir ao longo deste trabalho foi a da comparação. Se existe um traço distintivo nas transformações ocorridas nos modelos policiais é o seu carácter global. As mudanças aconteceram ou contra, ou copiando, o que acontecia noutros países. Comparar é assim extremamente útil para podermos situar convenientemente o que se passava mas também para compreendermos as especificidades de cada lugar. Mas é também um exercício perigoso na medida em que os sistemas policiais eram extremamente confusos e com mudanças constantes, correndo-se por isso o risco de estar a estabelecer ligações entre aspectos substancialmente diferentes.

As fontes utilizadas neste trabalho são, no fundamental, de dois tipos: legais e as ordens de serviço da Polícia de Lisboa. Dada a escassez de trabalhos sobre Polícia em Lisboa ou em Portugal as fontes legais constituem um ponto seguro para estabelecermos uma cronologia básica e algumas características gerais. A análise de fontes legais sobretudo quando feita de forma sistemática permite retirar conclusões que a utilização avulsa de leis inviabiliza. Foi o que tentámos fazer neste trabalho.

As ordens de serviço revelaram-se uma fonte de inesgotável valor. Em primeiro lugar permitiram-nos uma ligação ao quotidiano da força policial que dificilmente outra fonte permitiria. Para este trabalho, com alguns intervalos de ordens que desapareceram, pudemos ler as ordens que diariamente se produziram dentro da Polícia ao longo se aproximadamente quatro décadas. Ao trabalharmos as ordens de serviço privilegiámos o material onde, para além da ordem diária e circunstancial, se indicassem normas e dinâmicas internas mais abrangentes.

A investigação para este trabalho permitiu também perceber que terrenos estão por desbravar no que diz respeito à polícia em Lisboa em termos de fontes arquivísticas. Para começar um grande mistério: as estatísticas policiais. Apenas fomos capazes de localizar e consultar meia dúzia de estatísticas anuais que foram publicadas pela Imprensa Nacional. Presumivelmente, não foram publicadas muitas mais. No entanto, através das ordens de serviço, pudemos constatar que internamente a Polícia nunca deixou de produzir estatísticas. Existiu mesmo uma ordem constante dos comandantes em tornar essas estatísticas cada vez mais detalhadas. Da mesma forma sabemos que, sectorialmente, se começaram a produzir estatísticas dentro da polícia. Por exemplo, desde a segunda metade da década de 1920 que a secção de trânsito elaborava os seus próprios números. A dificuldade está em conseguir localizar todos estes dados. Depois, os dois principais arquivos para se estudar a polícia em Lisboa no fim do século XIX e principio de XX: o Arquivo da Polícia Civil e o do Governo Civil de Lisboa. No decurso deste trabalho analisamos alguns materiais contidos nestes dois arquivos, uma grande maioria ficou no entanto por analisar.

I. Institucionalização da Polícia Civil de Lisboa

Neste primeiro capítulo o objectivo é traçar os contornos institucionais da agência estatal que se designou Polícia Civil de Lisboa (1867-1910), Polícia Cívica de Lisboa (1910 – 1927) e Polícia de Segurança Pública (desde 1927). Interessa neste primeiro momento proceder a uma análise institucional que permita compreender o lugar ocupado pela polícia dentro do aparelho de Estado. Mormente, quem a tutelava, que mudanças ocorreram nessa tutela e que outros organismos estatais influenciaram directa ou indirectamente o lugar da Polícia dentro do Estado. Num plano ainda introdutório proceder-se-á neste capítulo a uma apresentação do tema através da contextualização no período histórico em análise. Para melhor compreender as transformações ocorridas a partir do final do século XIX uma parte deste capítulo será dedicada a analisar, de forma sucinta, as mudanças ocorridas nos sistemas de policiamento durante o século anterior.

Assim, o primeiro ponto servirá para fazer uma breve introdução à criação e desenvolvimento da Polícia entre 1890 e 1940, tentando sintetizar os vários momentos históricos vividos, e apontando as mudanças mais visíveis sentidas nesta instituição policial. No segundo ponto tentaremos compreender as formas de organização e modelos de policiamento desde o final do século XVIII. No último ponto deste capítulo colocaremos então em confronto os diversos níveis do Estado que, desde 1867, tutelaram directa ou indirectamente a polícia: Governo Civil, Câmara Municipal e Ministério do Reino / Interior. Tentaremos perceber a evolução destes organismos e a forma como ao longo do tempo influenciaram a Polícia.

Três variáveis vão aqui ser equacionadas separadamente e em confronto, são elas: *administração central*, o núcleo do poder político, constituído por governo, ministérios e assembleias; *administração central periférica*, organismos directamente dependentes do Estado central e que, numa perspectiva territorial ou funcional, aplicam localmente as políticas decididas pelo poder central; por fim, a *administração local*, os órgãos políticos e administrativos directamente controlados pela comunidade local. Por culpa própria, mas também pela importância crescente do Estado central, estes organismos irão ser, ao longo dos séculos XIX e XX, progressivamente ultrapassados ou controlados pelo poder central. Estas três dimensões, fazendo parte de um mesmo

todo, conheceram processos de desenvolvimento diferentes e originaram equilíbrios de poder modificados ao longo do tempo. No caso específico da Polícia estas mudanças afectaram, como veremos, decisivamente a matriz da instituição.

Este trabalho, ao limitar-se à cidade de Lisboa, obriga-nos a fugir a um discurso dicotómico local – central, colocando-nos perante dois factores condicionantes da análise. Em primeiro lugar, Lisboa é a capital política do país, o que faz conviver num mesmo espaço físico órgãos do Estado central e local numa coabitação formal e prática muitas vezes ambígua e com sobreposição de poderes. Em segundo lugar, Lisboa e Porto são as maiores, verdadeiramente as únicas, cidades do país o que as tornou sempre casos de excepção. As políticas, com especial incidência para as administrativas, continham regras particulares para Lisboa e Porto, assim como as próprias cidades exigiam políticas únicas. Daqui se pode inferir portanto que muitas conclusões retiradas para todo o país não se aplicam necessariamente a Lisboa, e, pelo contrário, em Lisboa eram aplicadas muitas políticas diametralmente opostas do resto do país.

1.1 A Polícia Civil de Lisboa: imagens públicas de uma força policial urbana

Em 1893, Portugal precisava de uma “vida nova” (Ramos, 2001:171 – 200). Os velhos políticos da Regeneração estavam a morrer e a pátria estava de luto devido ao *utimatum* Inglês de 1890. Os efeitos do processo de urbanização começavam a fazer-se sentir em Lisboa, aumentando a agitação social e política. O republicanismo e o socialismo estavam consolidados no “povo político”, e o movimento operário consolidava-se através das diversas formas de associativismo legal, ou à margem da lei. A percepção de que a ordem estava em perigo solidificou-se na mente dos políticos.

Politicamente, uma nova geração de políticos estava a chegar. Estes políticos eram apologistas da teoria, que nas décadas 1870 e 1880 se generalizou na Europa, do Estado enquanto agente de civilização e progresso, “o programa estatizante constituía (...) a nova forma da democracia na Era Industrial” (Ramos, 2001: 171). Nesse sentido, propunham um Estado mais administrativo e menos político, uma administração pública ordenada, racionalmente organizada, moralmente íntegra e capaz de encetar o rumo da civilização.

Em 1893 a reacção a este estado de coisas teve um rosto, chamava-se João Franco. Era um provinciano, nascido de uma família abastada de Viseu, formou-se bacharel em Coimbra e foi ocupando cargos judiciais um pouco por todo o país até Lisboa, onde chegou como delegado no 2º Distrito Criminal de Lisboa. Aqui, encetaria

uma carreira política, pelos Regeneradores, meteórica. Continuou, no entanto, sempre um provinciano. Não gostava de Lisboa a “atmosfera engordurada pelo respirar e suar de 300 000 pessoas” e as “longas enfiadas de ruas monótonas e sujas”¹³ faziam-no preferir Sintra. No entanto, era um homem de acção, era aliás essa característica que o distinguia do grande farol ideológico desta geração Oliveira Martins. Concebeu sempre o fim da acção sob forma de leis, decretos e portarias. Em Fevereiro de 1893, num governo chefiado por Hintze Ribeiro, Franco assume a importante pasta dos Negócios do Reino. Em Agosto¹⁴ era aprovada uma reforma dos serviços policiais cujos efeitos se vão reflectir na estrutura policial até ao Estado Novo. Esta reforma inspirava-se na reforma da polícia de Paris que, meses antes, tinha colocado na chefia o *Prefet Lepine* dando um impulso significativo à modernização dos serviços policiais (Berliere, 1993).

Nesta lei Franco começava por constatar a necessidade de “uma organização mais perfeita e desenvolvida”. A mudança tinha de acabar com a concentração na mesma entidade de competências muito diferentes, uma vez que “os comissários de polícia, além de chefes dos corpos de polícia, eram, ao mesmo tempo, agentes de polícia administrativa e oficiais da polícia judicial”. Para modificar esta situação, que conduzia à ineficácia, propunha 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 estava encarregue de proceder a investigações, coligir provas, e instruir os processos relativos a crimes ocorridos; finalmente, a polícia de inspecção administrativa, que pretendia “tornar eficaz a fiscalização que a moral, a higiene e as conveniências públicas reclamam”.

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. Era óbvia a necessidade de acabar com uma organização onde todos faziam tudo, traçando-se aqui um projecto onde especialização e tecnicização dos serviços policiais eram objectivos prementes. Especializava-se dividindo os vários ramos dos serviços. E abria-se espaço a uma

¹³ Citado em RAMOS (2001: 37).

¹⁴ 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.

profissionalização ao dotar os directores de cada um dos serviços de autonomia e liberdade de acção. Fundamentalmente, tentava-se limitar a ingerência do Governador Civil, “cujo cargo é essencialmente político”, nos assuntos policiais.

Os Corpos de Polícia Civil de Lisboa e do Porto foram criados em 1867¹⁵. A criação destes corpos estava inserida num amplo conjunto de reformas. Sob proposta de Martens Ferrão foi regulado o ensino público, a mendicidade e beneficência e um novo Código Administrativo. Simultaneamente era lançado um imposto sobre o consumo. Medidas as coisas, a 1 de Janeiro de 1868 irrompe no Porto um movimento de descontentamento popular, a “Revolta da Janeirinha”, que obriga o governo a demitir-se. Num certo sentido a Polícia Civil, que ainda não tinha de facto nascido, ficava órfã.

Apesar disso, em 1868, começaram a percorrer as ruas de Lisboa e do Porto os primeiros policias. O modelo adoptado seguia as principais características da *Metropolitan Police* de Londres, criada em 1829, e cujo modelo havia sido alargado a todo o território em 1856 (Emsley, 1996: 43–64). Tão simplesmente pretendia-se copiar em Portugal a já respeitada figura do *Bobbie*. Tratava-se de um corpo de homens, dependente da autoridade civil, pago e fardado para percorrer durante as vinte e quatro horas do dia as ruas da cidade executando um conjunto de tarefas que oscilava entre a prevenção da criminalidade e a supressão de “escândalos a que o baixo povo está habituado”¹⁶.

Alguns anos depois, em 1872, esta curiosa instituição não escaparia às *Farpas* de Ramalho Ortigão e Eça de Queiroz: “uma das mais sérias conquistas da civilização e do direito moderno. Esta instituição chama-se – a polícia”. Em Lisboa, no entanto, existia o *hábil polícia Antunes* “um solitário bípede representando uma instituição”, ele “corre, busca, vigia, oculta-se, espiona captura, repreende, admoesta, ameaça condena, ele é a ordem, é a força, é a lei, a justiça, o direito. Interroga, inquire, investiga”¹⁷. Uma imagem bem melhor que aquela que nas mesmas *Farpas* o caracteriza, entre outros tipos da cidade, como “aquele de quépi e espada, que quando não namora medita, e quando não medita namora”¹⁸.

Até 1893 a Polícia Civil a Polícia apenas sofreu uma reforma, em 1876 durante os optimistas anos do governo de Fontes Pereira de Melo. Nesta ocasião poucas

¹⁵ Lei de 2 de Julho de 1867; Regulamento dos Corpos de Polícia Civil.

¹⁶ Governador Civil do Porto em 1867. Citado em (Santos, 2006)

¹⁷ QUEIROZ, Eça, ORTIGÃO, Ramalho, *As Farpas*, Estoril: Principia, pág. 487 – 488

¹⁸ Idem, pág., 365

mudanças foram introduzidas para além do aumento do número de polícias e de esquadras.

Depois da reforma de João Franco a Polícia Civil entrou num período de estabilização que durou os vinte anos seguintes. O novo comandante permaneceria no posto até à revolução republicana. Não possuímos dados biográficos que o confirmem, mas é bastante provável que os elementos do corpo tivessem estabilizado, aliciados pela segurança do emprego quando confrontados com a crise existente. Para além disso, a associação de socorros mútuos da Polícia proporcionava cuidados que não devem ser desvalorizados. Sob uma liderança segura a polícia foi-se habituando a uma cidade que começava a ser de massas. Ocasões como o Carnaval, Batalha das Flores ou recepções a chefes de estado estrangeiros exigiam complicados planos de segurança pública. A Polícia de Lisboa não deixou de ser criticada e muitos a acusavam de rapidamente perder as estribeiras e ser violenta. A constante agitação provocada pelos grupos republicanos não era alheia a isso. Mas nem o Regicídio, em 1908, em pleno Terreiro do Paço foi suficiente para provocar mudanças significativas.

No dia 3 de Outubro de 1910 os conspiradores republicanos, bem infiltrados entre as forças militares, avançaram até à Rotunda apenas incomodados por alguns tiros da Guarda Municipal e da Polícia. Ao raiar do dia 4 a revolução tinha fracassado, as tropas estavam acantonadas na Rotunda, a Carbonária não dava sinal de si, e a Guarda Municipal parecia dominar a cidade. Os membros do directório do partido republicano andavam pela cidade, a maior parte no centro do partido em S. Carlos, paredes-meias com o edifício do Governo Civil e Comando da Polícia. À tarde, forças governamentais atacaram as forças na Rotunda que resistiram subindo o moral dos republicanos. No Tejo cruzadores afectos aos republicanos bombardearam as Necessidades e foram depois estacionar junto à alfândega. Ficava claro, mesmo antes de os combates começarem a sério, que as forças republicanas estavam em superioridade. Às dez da manhã do dia 5 nos Paços do Concelho de Lisboa foi proclamada a República de Portugal. Praticamente sem combates a monarquia tinha caído, morreram 70 pessoas, apenas 10 eram militares. 5 eram polícias (Ramos, 2001).

A ordem de serviço do dia 4 da Polícia Civil revelava ainda alguma normalidade. Distribuía-se o serviço aos oficiais superiores, indicava-se a inspecção médica a alguns guardas. No dia 5, estranhamente, manteve-se a normalidade, novamente se distribuía o serviço e até se procedia à transferência de esquadra de uns, poucos, policias. Entre os dias 6 e 8 de Outubro praticamente não existiram ordens de

serviço. Antes da ordem de dia 9 o livro de registo apresenta dois traços vermelhos logo seguidos em letra grande – Polícia Cívica, Segurança Pública – e por baixo, Ordem de Serviço nº 1. O comandante despedia-se: “durante [os] 17 anos [que] vos comandi tive muitas ocasiões de notar quanto éreis dedicados pelo serviço e cumpridores das leis, respeitando sempre os vossos superiores; por isso peço-vos que continueis a servir com a mesma lealdade a Republica, sistema governativo escolhido pela nação que temos por dever respeitar e defender.” Novos tempos tinham chegado.

Entre 1910 e 1926 a instabilidade política do regime republicano repercutiu-se na Polícia Cívica. Alguns historiadores ao analisarem a situação política do país após 1910 caracterizam-no como um regime revolucionário. O PRP, o partido dominante e por alguns autores referido como ditatorial, pautava-se por uma difícil relação com a cultura de ordem, compromisso e legalismo que estava na base da monarquia constitucional (Ramos, 2003:15; Pinto, 2004). Nesta visão, os republicanos pautavam-se pela incapacidade para se regerem pelo império da lei, e mesmo pelo desrespeito por um modelo institucional previamente adoptado. A posição Polícia parece ter permanecido numa permanente ambiguidade. Por um lado tratava-se uma agência estatal legitimada pela lei para actuar na comunidade, respeitando para tal o quadro legal vigente. Por outro, apesar de algumas mudanças superficiais, eram quem, durante as décadas anteriores, se tinha oposto aos novos detentores do poder. Na saída da revolução republicana forças armadas populares, como a Carbonária, tinham, pelo menos de forma aparente, mais legitimidade perante a “nação” do que os elementos da Polícia. Faltam dados seguros que o confirmem, no entanto, a leitura das ordens de serviço ao longo do período republicano leva-nos a colocar a hipótese de uma constante instabilidade que conduziu a Polícia a uma posição periclitante aos olhos de quem a controlava. Aos polícias era pedida lealdade política¹⁹ e na instrução recebiam formação sobre as vantagens do regime republicano. No entanto, os constantes recrutamentos, resultado não do aumento de pessoal mas dos despedimentos rotineiros, impediram que a força policial atingisse os níveis de estabilidade que no final da monarquia constitucional tinha experimentado. As regulares irrupções revolucionárias, as mais duradouras em 1915 e 1919, provocaram sucessivos processos de desmantelamento e reconstrução da instituição policial. A questão que se coloca, e que apenas investigações futuras poderão responder, é: confiava o regime na polícia oficial?

¹⁹ O.C. nº 35 – 4 de Fevereiro de 1915; Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT 244 NP 106

Alguns anos depois do final da 1ª República, o comandante da PSP Lisboa afirmou “nós outros, os que servimos na segurança, preferimos que lhe chamem o “guarda” e detestamos que o apodem de cívico” (Libório, 1953: 1). De facto, colou-se ao polícia durante a República o estigma do cívico. O cívico tanto podia ser um feroz defensor da república, perseguindo todos os que fossem contra a ordem estabelecida, ou o polícia gordo, de bigode, pachorrento, que se limitava a passear pelas ruas. De qualquer forma parece certo que os membros da Polícia deviam lealdade política ao regime, no que se pode caracterizar como uma politização da força policial. Aos olhos da opinião pública a demarcação entre o agente da ordem profissional e os grupos civis de afinidades políticas atingiu, durante a República, o nível de maior indefinição. Neste aspecto Lisboa foi em sentido contrário ao seguido por outras polícias urbanas que, desde a segunda metade do século XIX, vinham sofrendo um processo de despolitização (Reiner, 1985: 48-84; Walker, 1977: 53-78).

Em qualquer dos casos quando, em Maio de 1926, os militares tomaram o poder pondo fim, sem qualquer tipo de confrontos, à 1ª República a Polícia Cívica de Lisboa tinha uma imagem pública extremamente degradada. Quer pela inoperância, quer pela arbitrariedade.

Os primeiros anos da ditadura militar não trouxeram mudanças significativas. Apenas de limitaram a confirmar sinais já visíveis nos últimos anos da República. A investigação criminal, que desde sempre tinha feito parte da Polícia, foi transferida para a tutela do Ministério da Justiça. Extinguiram-se as polícias administrativas e as suas funções foram repartidas entre a Câmara Municipal e a “nova” Polícia de Segurança Pública. Em 1927 era formalmente criada a PSP. Mas este não foi no entanto um momento fundador, ou re-fundador, de uma nova agência policial. Assim, apesar de criada em 1927, só em 1930 as ordens de serviço deixaram de ser encabeçadas pela designação “Polícia Cívica de Lisboa” para passarem a “Polícia de Segurança Pública”.

Entre 1926 e 1935, a totalidade dos serviços policiais do Estado sofreram profundas remodelações, que não obedeceram a um movimento linear mas a um conjunto de avanços e recuos. Para a Polícia de Segurança Pública de Lisboa a principal mudança, para além de toda a reestruturação interna, foi a centralização, com um âmbito nacional, do comando da polícia. Até aí a polícia obedecia a ordens locais, quer se tratassem de organismos do estado central (Governo Civil) ou do Estado local (Câmara Municipal). A ditadura militar e depois o Estado Novo concretizaram a centralização no

Ministério do Interior da superintendência dos serviços da PSP. Em 1935 foi criado Comando Geral da PSP que dirigia todas as polícias urbanas existentes em Portugal.

1.2 Antes de 1867: Estado central, policiamentos voluntários e militar

No sentido contemporâneo a polícia, em Portugal, nasceu em 1867. No entanto, outras instituições já tinham tido a designação de polícia, e outras formas de policiamento já existiam antes a criação deste moderno corpo de polícia. Desde o século XVIII coexistiram formas diversas de polícia e policiamento. O Estado Central começou, na parte final deste século, a reclamar para si muitas das funções relacionadas com polícia, mas persistiram, e continuaram a persistir, formas de policiamento empreendidas por diversos actores, enquanto actividade secundária. O policiamento era praticado de forma ocasional por comunidades ou indivíduos que delineavam estratégias para obter segurança. Policiamento que existia enquanto actividade obrigatória, quando indivíduos com outras ocupações eram obrigados pela comunidade a fazerem tais acções. Enquanto actividade voluntária, quando indivíduos empreendiam livremente estratégias de policiamento. Finalmente enquanto actividade secundária com vista à obtenção de benefícios económicos e de estatuto social (Klockars, 1985, 19 – 39). De seguida, abordaremos diferentes instituições e cargos que significaram no seu tempo polícia e policiamento. Mais do que identificá-las e contar a sua história, importa compreender as suas características essenciais para mais à frente percebermos as singularidades da Polícia Civil.

A Intendência Geral de Polícia²⁰, criada em 1760 e poderes reforçados em 1780, foi a mais importante instituição tutelada pelo Estado central encarregue de proporcionar ordem e bem – estar aos habitantes da cidade. Apenas foi extinta definitivamente com a vitória final do liberalismo em 1833. Era uma instituição típica de um Estado de Polícia, servindo como órgão de vigilância complementar do aparelho de justiça, mas intervindo em toda a administração da cidade. Funcionava como “uma síntese de ordem e de bem-estar no moderno Estado centralizado”²¹. Pina Manique, Intendente entre 1780 e 1805, descreveu assim as áreas de acção da IGP:

“Evitar delitos; conservar a boa ordem, a abundância, a limpeza, o culto exterior da religião, o bom regímen dos banhos públicos, dos teatros, e das casas de jogos

²⁰ Cf. (SUBTIL, 1998: 156 – 158)

²¹ Cf. (Schiera, 1966)

permitidos, evitar a prostituição dos costumes; manter a salubridade o ar, as obrigações dos artistas; [...] dar método aos taberneiros, às casas de pasto, marchantes, e mercadores de vinho, etc; a policia dos mercados públicos, dos incêndios, dos perigos eminentes dos edificios, da reedificação, e entretenimento das calçadas, da limpeza das ruas, dos aductos, dos chafarizes [...]; a policia das carruagens públicas e particulares, dos caleceiros, e carreiros, dos barqueiros, das estradas; prevenir os crimes, e descobrir os agressores deles, os vagabundos; os mendicantes; [...] os comerciantes, que compram jóias e efeitos preciosos; a policia das casas de educação da Casa Pia; a policia relativa á medicina, à cirurgia, à farmácias; das regras para conter os corpos dos fabricantes, comerciantes, e artífices; a policia dos pesos e das medidas, das feiras e mercados; [...] de socorrer os velhos [...]; de recolher as mulheres infelizes que se acharem com enfermidades venéreas para se curarem; e do mais que deriva destes artigos”²²

Os poderes da IGP tinham uma ampla abrangência, cobrindo desde tarefas relacionadas com o sistema judicial até tarefas de controlo e vigilância da população e do espaço físico da cidade.

Um aspecto normalmente esquecido em análises mais formalistas é o da prática dos poderes atribuídos. Desde a sua criação, a maioria das competências da IGP, mas sobretudo as de matéria criminal, estavam entregues a habitantes da cidade, normalmente com um status social mais destacado. Sapateiros, boticários, professores, etc. eram incumbidos de iniciarem os processos judiciais que transitavam depois para a IGP, designavam-se de ministros criminais dos bairros. Para as funções mais directamente relacionadas com a vigilância, a IGP estava também dependente de elementos escolhidos dentro da comunidade e que exerciam em regime de voluntariado obrigatório. A operacionalidade da IGP aumentou consideravelmente com a criação, em 1801, da Guarda Real de Polícia (GRP), corpo militar policial que o Intendente Pina Manique reclamava desde 1793 (Lousada, 1995: 71). Este corpo era muito numeroso, em 1801 tinha 638 homens, em 1805 subiu para 1241, atingindo em 1810 o número de 1326. Maria Alexandre Lousada calculou que em 1801 existia um guarda para 313 residentes, e de 1/151 no período 1810 a 1828 (Lousada, 1995:72). A organização GRP consistia numa ocupação de todo o espaço da cidade e não só do espaço urbanizado. Em 1824 existiam 12 quartéis, 38 postos, e um número indefinido de barreiras que circundavam as fronteiras da cidade.

²² AN/TT, Ministério do Reino, maço 454, cx. 569 citado em (Lousada, 1995: 70 -71).

A julgar por estes dados Lisboa era uma cidade abundantemente vigiada. Os estudos hoje disponíveis não nos permitem uma resposta cabal para este facto. No entanto, algumas considerações sobre a verdadeira natureza da GRP permitem questionar esta aparente situação de uma cidade excessivamente policiada. Em primeiro lugar, a sintonia entre IGP e GRP era tormentosa. Pina Manique e o comandante da GRP eram considerados inimigos. A acção da IGP não ganhou necessariamente eficácia com a GRP, uma vez que a descontinuidade organizacional impediu que muitas das funções listadas por Pina Manique fossem cumpridas. Em segundo lugar, a acção da GRP não era uma acção contínua de vigilância e controlo. A organização atrás descrita favoreceu uma vigilância fixa e por isso menos eficaz. Muitos homens não significava, como parece ter ficado claro nas discussões das cortes em 1822 (Lousada, 1995:73), mais vigilância. Progressivamente privilegiar-se-á a adopção de práticas de patrulha em que os guardas “nas ruas que lhe forem designadas, sempre a passo, com a espada na mão, para prevenir as desordens, dissipar os ajuntamentos inúteis, remediar aos embaraços ocasionados pelas carruagens nas ruas estreitas, e travessas; enfim vigiar sobre tudo o que respeita à boa ordem, e á segurança pública”²³. Podemos então tirar algumas ilações sobre a acção da IGP: tendia a ser ineficaz quando dependia de elementos “civis” para a execução de tarefas; por outro lado, uma organização onde o poder ficava de um lado (IGP) e a operacionalidade (GRP) noutra foi um significativo entrave a uma execução eficaz do mandato.

A revolução liberal de 1822 iniciou um período de permanente agitação e turbulência política e social, que em algumas situações chegou mesmo a ser de guerra. Em 1826, foi outorgada a Carta Constitucional por D. João VI, que morreria nesse ano. D. Miguel subiu ao poder em 1828, obrigando a uma maciça emigração liberal, que, em 1832, desembarcava na praia do Mindelo, dando início à guerra civil entre liberais e absolutistas. Terminada a guerra, em 1834, os Liberais instituíram a Monarquia Constitucional. A definitiva implantação do liberalismo não significou o fim da turbulência, logo em 1835 dava-se o primeiro pronunciamento militar do constitucionalismo monárquico. Em Setembro de 1836, com o decisivo auxílio das Guardas Nacionais, a ala mais radical do regime sobe ao poder implantando a “democrática” constituição de 1822. Em 1837, a oposição *Cartista* revolta-se. Até 1846, o país assistiria a um constante movimento de pronunciamentos e revoltas. Em 1846 a

²³ Decreto 10 Dezembro de 1810; citado em Lousada (1995: 73)

situação atinge o ponto crítico no que ficou conhecido com Guerra da Patuleia, apenas terminado com a intervenção inglesa e espanhola.

Criadas em 1823, as Guardas Nacionais (GN) eram corpos distritais de cidadãos armados, não pagos, dependentes das autoridades civis, com a função de proteger o regime e manter a segurança. Teoricamente, seria uma força de soldados com o objectivo de manter a ordem no interior da nação, e, uma vez assegurada esta, poderia ser também utilizada contra os ataques do exterior (Pata, 2001: 17). No entanto, não nos podemos deixar iludir pelo conceito de segurança aqui aplicado. No contexto das turbulentas décadas de 1830/40 segurança remete mais para a segurança do Estado e de uma determinada forma de governo do que a segurança das pessoas propriamente dita. A existência das GN sustentava-se no conceito do cidadão – soldado (por oposição ao soldado mercenário), o protótipo das virtudes cívicas na defesa da nação. O fim da primeira experiência liberal portuguesa, poucos meses depois da sua criação, levou também à dissolução das GN. Na segunda experiência liberal (1826 – 28), tentou-se de novo constituição de um corpo semelhante, agora designado “Guarda de Segurança Pública”, com algumas transformações, “menos popular e menos civilista, mais dependente do poder central” (Pata, 2001: 52). Em 1834, depois da guerra civil, a GN foi finalmente organizada e constituída como baluarte da defesa do regime liberal. Na prática a GN não contribui para a pacificação interna, pelo contrário, tomou parte pelas correntes mais radicais e ditas “democráticas”. Em Setembro de 1836, os batalhões da GN foram o principal sustentáculo da revolução que tomou o poder, onde se manteve até 1838. Na verdade um corpo de cidadãos armados, em que as chefias eram nomeadas por eleição tornou-se rapidamente um foco de indisciplina e instabilidade. Assim, depois da queda do *Setembrismo*, o poder da GN foi mitigado, conduzindo à sua extinção na década de 1840.

O que o exemplo das Guardas Nacionais nos mostra claramente é uma autoridade civil em formação, em busca do seu lugar e da melhor forma de se organizar. Mas que neste período ainda se encontrava ora dependente do voluntariado dos “seus” cidadãos, ora das forças militares regulares perdendo aí capacidade de comando. Começa então a ficar nítido que a autoridade civil, para expandir a sua área de acção e tornar-se o agente administrativo, não podia ficar refém quer do voluntariado quer do comando militar. Era necessário ter meios próprios, comandados a partir de cima e que fossem efectivamente actuantes. A constituição de forças policiais será uma das respostas.

Durante a segunda metade do século XIX o Estado vai assumir a hegemonia na prática de ações de policiamento. Policiar foi uma actividade cada vez menos assumida a tempo parcial ou por cidadãos voluntários. A existência de cargos e agências de policiamento não estatais, nunca desaparecendo, tornaram-se escassas e controladas à distância pelo próprio Estado. No entanto, a hegemonia não poderia ser conquistada sem o aumento dos níveis de eficácia. Assim, as formas de organização das forças policiais estatais transformaram-se radicalmente, passaram a ser também organizações, hierarquicamente constituídas e burocraticamente controladas.

Não se pense contudo que a mudança significou o apagamento total das situações anteriores. Continuamos hoje, quando nos referimos aos números das portas das nossas casas, a dizer os “números de polícia” apesar de essa polícia nada ter a ver com os polícias fardados que encontramos na rua mas com uma instituição do final do século XVIII. Significados, designações e até práticas permaneceram para além do “seu” tempo. Transformaram-se umas, mantiveram-se inalteradas outras, tornaram-se simples “letra de lei” algumas. Durante muito tempo os académicos viram a criação em 1829 da *Metropolitan Police* em Londres como um corte abrupto com os anteriores modelos de policiamento. Investigações mais recentes têm no entanto demonstrado que não só não existiu uma mudança tão radical, como os “novos” polícias transportaram características de anteriores práticas de policiamento. Esta evolução representa uma mudança profunda no estudo da polícia. Enquanto a perspectiva da descontinuidade está baseada na jurisprudência, a teoria que advoga uma certa continuidade sustenta-se no estudo das práticas sociais.

1.3 O lugar da Polícia: transformações no aparelho de Estado.

Em Abril de 1851, um novo golpe militar iniciou o movimento da Regeneração. Este movimento traria finalmente uma paz duradoura, de respeito pelas instituições, com períodos de algum desenvolvimento económico e, em geral, por alguns sinais de modernização na sociedade portuguesa. Para este trabalho importa perceber que a acalmia política resultante da Regeneração permitiu, em linha com o que vinha acontecendo por toda a Europa, a emergência de um Estado administrativo (Hespanha, 2005). Este processo substanciou-se na constituição do Estado enquanto agente administrativo hegemónico e na formação de práticas e saberes caracterizáveis como expressão de um governo activo. A partir do século XIX, o Estado surge como poderoso

actor impulsionador de mudanças sociais e económicas. Na generalidade dos países europeus ao longo de todo o século XIX, e em Portugal sobretudo depois de 1851, o Estado começa a reforçar os poderes de regulação e governo da vida social. Mas, mais do que uma, muitas vezes falível, letra de lei, o Estado começa a reforçar-se com um aparelho institucional composto de um corpo de recursos humanos. Recursos que, progressivamente, se especializarão em actividades executadas sob a égide exclusiva do Estado.

O Governo Civil de Lisboa desempenhou um papel fundamental na direcção dos serviços policiais até aos anos 1920. Não é um exagero afirmar que, durante muitos anos, a Polícia Civil foi o braço operacional do Governo Civil (nas primeiras décadas, por exemplo, as estatísticas policiais contemplavam o número de vacinas efectuadas).

A criação de Governos Cívicos foi uma medida de Mousinho da Silveira, na tentativa de adaptar o sistema administrativo francês a Portugal²⁴. Numa altura em que as pastas ministeriais eram extremamente reduzidas, e encontrando-se em profundos processos de transformação, os governos civis assumiam-se como os principais veículos de ligação entre o Estado Central e parcelas de território (os distritos). Era através destes órgãos de administração periférica que o estado executava muitas das políticas de administração do espaço nacional. No início, durante as décadas de 1830 e 1840, o Governo Civil constituía-se como o herdeiro directo das funções da Intendência Geral da Polícia. O Código Administrativo de 1842²⁵ sobrecarregava os Governos Cívicos com competências de controlo, fiscalização e execução administrativa em áreas tão díspares como a educação, saúde pública ou policiamento. Exemplo desta sobrecarga é o facto de o Governo Civil não se relacionar apenas com o Ministério do Reino mas, embora com menor relevância e com tendência para diminuir, com todos os ministérios²⁶. Este organismo era, de facto, a implantação local do Estado central. Depois dos antagonismos regionais que fracturaram o país durante a guerra civil, na década de 1830, o Governo Civil era a estrutura administrativa que recuperava o projecto liberal de Estado.

²⁴ Em Mousinho com a designação de Perfeito decalcada do francês *Prefet*. Em 1835 passa a designar-se Governador Civil. Em 1836 a reforma administrativa de Passos Manuel transforma-os em Administradores Gerais. Em 1842 a designação é alterada definitivamente para Governador Civil.

²⁵ Cf. *Código Administrativo Portuguez: de 18 de Janeiro de 1842*, Lisboa: Imprensa Nacional, 1849

²⁶ Cf. Um caso exemplar é o da Colecta de Impostos durante os anos 1840; (Tengarrinha, 2002: 142–143)

Ao contrário de França, em que os Perfeitos encaixavam num tipo de funcionário administrativo superior de carácter profissional (Tengarrinha, 2002: 26), o governador civil nunca deixou de ser um actor político. Desta forma, abriu-se espaço para, sob a tutela do Governo Civil, surgirem cargos mais ou menos técnicos, tentando na prática executar o extenso mandato a cargo dos governos civis. Um traço que subsistirá, ao longo das décadas finais do século XIX e nas primeiras do século XX, na vida institucional dos Governos Cívicos é que “na medida em que se estrutura a administração pública, através da criação de organismos especializados em diferentes áreas, recuam as atribuições das estruturas polivalentes, como sejam as dos governos civis” (Tengarrinha, 2002: 151). A criação da Polícia Civil de Lisboa foi uma etapa nesse processo de especialização, processo que depois iria também ocorrer na própria Polícia Civil.

Os discursos públicos da época criticaram veementemente a dinâmica centrípeta do sistema administrativo, que estabelecia uma lógica de dependência e subordinação passiva da periferia face ao centro. Mas, como notou Pedro Tavares de Almeida, existia nestes discursos um empoamento crítico que não correspondia inteiramente à verdade (Almeida, 1995:235-238). A hierarquia formal do aparelho de Estado não correspondia na prática a uma cadeia de comando que, de cima para baixo, ordenava medidas obedientemente cumpridas nos diversos níveis. O processo de especialização das estruturas e funções do aparelho de Estado à medida que ia criando novos patamares de acção, concedia naturalmente uma certa autonomia a uma teia cada vez mais complexa de estruturas. O resultado deste processo impõe que a análise das políticas, práticas e efeitos da governação estatal não se situem exclusivamente no topo da hierarquia, e nos actores políticos tradicionais, mas numa extensa rede de estruturas e práticas da autoridade do Estado.

Ao longo da monarquia constitucional existiram algumas tentativas para limitar o poder dos governadores civis sobre a Polícia Civil. A mais visível foi mesmo a reforma de João Franco em 1893. No entanto, este cargo permaneceu sempre como verdadeiro superintendente de todos os serviços policiais. Como o Governo Civil era também um cargo fortemente politizado, pode-se equacionar alguma partidarização da Polícia Civil. Não existem, no entanto, investigações sobre este tema, tornando-se por isso difícil avaliar os efeitos práticos da acção do governador civil sobre os serviços policiais. Formalmente esse poder existia, se na prática concretizou-se numa acção de mera vigilância ou de clara interferência, apenas investigações futuras o poderão dizer.

Durante a República existem dois períodos distintos que, em relação aos governos civis, tiveram políticas um pouco distintas. Antes de 1914, a República foi extremamente conservadora na manutenção do desenho institucional do aparelho de Estado. Embora tivessem ocorrido purgas no interior dos serviços públicos, isso não significou uma mudança no modelo institucional adoptado durante a monarquia constitucional. Apesar de mudanças pontuais a República, durante os primeiros anos, manteve o Estado que herdou. Após o final da 1ª guerra mundial existe um sentimento generalizado de que é necessária a mudança. Em 1925, aos reparos “por vezes demasiadamente enérgicos” dos jornais da capital, o Boletim do Governo Civil reconhecia que “impõe-se a urgente remodelação dos corpos policiais, (...) quer pela qualidade do pessoal quer pela dotação de material mais moderno e adequado às exigências técnicas”²⁷. A “República Velha” vai então iniciar um movimento de centralização, no que se pode considerar um prelúdio da política implementada, a partir de 1926, com a ditadura militar. No seguimento deste artigo são publicados, no mesmo boletim, os projectos sobre a reforma da orgânica do Ministério do Interior. É notória, nestes projectos, a perda de competências do Governo Civil na direcção dos serviços policiais. Estes projectos e alguma legislação posterior, que longe de ser caso único acompanhavam o que se passava um pouco por toda a Europa (Emsley, 1996; Berliere, 1999; Blaney, 2007), indicavam uma mudança que esquematicamente podemos dividir em duas vertentes. Em primeiro lugar, uma centralização política da direcção dos serviços policiais e na escolha dos modelos de policiamento. Um segundo aspecto relaciona-se com a profissionalização dos serviços policiais. Apesar de todas as instabilidades vividas, a Polícia de Lisboa manteve ao longo dos anos um conjunto de homens que, de facto, fizeram uma carreira policial²⁸. Estes elementos reclamavam por maior poder da Polícia na decisão dos seus próprios processos internos. O recrutamento, o treino, a organização humana e espacial eram matérias antes controladas directamente pelo governador civil e que progressivamente passaram a ser decididas apenas pelo Ministério do Interior e pela própria Polícia.

A acção do Estado Novo confirmou, provavelmente com maior veemência do que estava na ideia dos políticos republicanos, uma nova configuração dos Governos Cívicos. O Código Administrativo de 1936 esvaziou os Governos Cívicos de competências administrativas executivas. Estes seriam a partir desse momento um instrumento de

²⁷ Boletim do Governo Civil, nº 4, 1925

²⁸ O exemplo mais visível é porventura o de Alexandre Morgado (ver bibliografia).

controlo social simbólico, de natureza política, por exemplo nos actos eleitorais, e de natureza social em questões de beneficência. A centralização de poderes empreendida pelo Estado Novo transferia também muitos dos poderes executivos dos Governos Cívicos para as Câmaras Municipais. O Governador Cívico transformou-se num cargo eminentemente político.

A Câmara Municipal de Lisboa desempenhou um papel de intervenção indirecta nos serviços prestados pela Polícia. O percurso institucional feito pela Câmara Municipal ao longo do período aqui em estudo foi de uma progressiva dependência em relação ao Estado central. Este facto é essencial para compreender a configuração institucional da Polícia Civil e os serviços que prestava.

O regime da administração municipal de Lisboa, desde o século XVI, que se distinguia da restante administração municipal portuguesa. A chefia da Câmara Municipal caracterizou-se sempre por uma forte dependência do poder real. O presidente da câmara, sendo nomeado pelo rei, estava naturalmente dependente deste. No topo da administração municipal instalou-se uma oligarquia de grandes do reino, quase sempre em regime hereditário (Fernandes, 1999: 19 -36). O governo municipal era, contudo, complementado por uma forte representação popular através da Casa dos Vinte e Quatro, órgão constituído por delegados dos ofícios e que até à sua extinção, em 1834, mantém uma importância significativa no xadrez político municipal.

O terramoto de 1755, e o que se seguiu, foi provavelmente a mais expressiva demonstração do apagamento do poder municipal face à acção da administração central. Um poder central que tomará, na prática, o controlo do Senado municipal através da IGP e do seu intendente Pina Manique (Fernandes, 1999: 51). A definitiva vitória do liberalismo em 1834 aboliu definitivamente as estruturas municipais do Antigo Regime: Senado, Junta da Fazenda e Casa dos Vinte Quatro, conduzindo também à perda do estatuto de excepção. As primeiras décadas do liberalismo constitucional foram tempos confusos, ao mesmo tempo que se construía um aparelho administrativo centralizado, eram atribuídas à Câmara Municipal de Lisboa um conjunto de competências que no final do século XVIII estavam entregues à IGP (Fernandes, 1999: 220). Assim, durante o liberalismo, a partilha de competências de governação municipal entre o Governo Cívico e a Câmara Municipal é uma característica de estruturação da Polícia Civil, que vai durar até ao Estado Novo.

A câmara municipal, sendo o símbolo do poder local, sucumbiu por factores políticos, mas também económicos e administrativos ao poder central. Se, legalmente, o município detinha funções policiais, nunca possuiu, no entanto, um corpo específico para a execução dessas funções. Contrariando desta forma o exemplo da grande maioria das capitais europeias e do exemplo norte-americano.

Durante a segunda metade do século XIX, a acção da câmara municipal vai ser permanentemente condicionada pelas dificuldades económicas. Apenas no final da década de 1870 existiu um período de mobilização de capitais e de vontades políticas, sempre dependentes do poder central, que permitiram a transformação do espaço urbano. Todas estas décadas são marcadas por constantes exigências, da vereação ao governo central, de recursos para a modernização da cidade. Perante a inexistência de um apoio claro por parte do governo, o município vai optar pelo recurso continuado à contracção de dívida. A partir de 1886, sem a transformação da estrutura das receitas, assiste-se ao estrangulamento da capacidade de recurso à dívida. Nos anos seguintes, o município vai estar permanentemente condicionado pela falta de recursos financeiros, o que aumentava ainda mais a dependência em relação ao Estado central, e pela incapacidade em gerar novas fontes de receita. Neste particular, os sucessivos contratos com a Carris, desde os anos 1880, são um excelente exemplo da falta de capacidade e gestão corrupta que pautavam a administração municipal. Enquanto os municípios de outras cidades aproveitaram o desenvolvimento dos transportes públicos colectivos como nova e lucrativa fonte de receita, a câmara de Lisboa estabeleceu sempre contratos que beneficiavam mais a empresa do que o município. Desta forma se abriu espaço para o progressivo controlo do Estado Central, por via do Ministério do Reino ou do Governo Civil, expressa nas várias reformas administrativas e da administração local²⁹ (Serra, 1988, 1996)

É extremamente difícil marcar uma fronteira precisa entre as competências do Governo Civil e da Câmara Municipal, qualquer fronteira que existisse formalmente acabava subvertida na prática. Uma distinção parece contudo clara e pode elucidar sobre os campos de acção destes dois organismos estatais. A câmara municipal encarregava-se, na linguagem da época, dos melhoramentos materiais. Tudo o que estivesse relacionado com o espaço físico da cidade: construção, limpeza, iluminação estava, em princípio, sob alçada camarária. Ao Governo Civil cabia o licenciamento e fiscalização

²⁹ Para o caso de Lisboa Cf. Especialmente: Reforma da Organização Administrativa do Município de Lisboa – Diário do Governo n.º 218, 29 de Setembro de 1891.

de actividades económicas, sociais e políticas. A indefinição e dificuldade em estabelecer fronteiras de competências deram origem a uma relação, entre a CML e o poder central, de constante atrito.

Para compreender a relação e influência da câmara lisboeta na Polícia Civil é fundamental equacionar o papel das posturas municipais. As posturas eram a principal forma de expressão legal ao dispor das câmaras municipais. Também elas foram sujeitas ao movimento de codificação, e a partir de 1836 surgiram dezenas de códigos de posturas, um por concelho. Em Lisboa foram promulgados vários códigos de posturas, em 1869 e 1886 por exemplo, mas esta era sobretudo uma forma de legislar avulsamente sobre os mais diversos assuntos. De facto, desde normas de construção ao sentido do trânsito numa determinada rua, existiam posturas para os mais diversos assuntos. As posturas eram “medidas regulamentarias, cujas normas exprimem (...) as actividades primárias da interdependência social” (Langhans, 1938: 302). O conteúdo desta legislação era um repositório de medidas preventivas, destinadas a garantir a segurança, a tranquilidade e higiene das populações. Assim, dedicavam grande atenção à regulação dos usos da via pública. Depois, preocupavam-se com questões de segurança pública, sendo que o conceito de segurança pública adquire aqui um sentido muito lato, desde a proibição de lançar dejectos pelas janelas, as horas em que era possível sacudir tapetes, até questões de grande importância como os incêndios.

Ora, de que forma as posturas influíam no serviço policial? Em primeiro lugar, é necessário ter presente que na teoria jurídica as posturas eram classificadas como legislação policial (Langhans, 1938). No entanto, enquanto noutras cidades estas normas legais eram normalmente executadas por corpos dependentes dos municípios, que em alguns casos não tinham sequer a designação de Polícia³⁰, em Lisboa o modelo adoptado colocava na instituição policial, controlada pelo Estado central, a execução das normas municipais. Em si este é mais um sinal da dependência da Câmara de Lisboa em relação ao poder central. Na prática, as posturas eram a lei da polícia. Os primeiros manuais de instrução e os pequenos livros que os polícias transportavam no bolso eram quase exclusivamente colectâneas de posturas municipais. Eram os assuntos e as normas contidas nas posturas o objecto primordial da acção dos polícias civis. Esta situação, apesar de ser um facto desde a criação da Polícia Civil, ficou legalmente estabelecida em Outubro de 1890, quando, constando que “se têm mantido no

³⁰ Por exemplo os *Vigilli Urbani* italianos.

município de Lisboa, empregados especiais incumbidos da fiscalização das posturas camarárias” e que a sobreposição com a Polícia Civil estava a ser um foco de conflitos, se determinou que “à Polícia Civil compete fazer executá-las, encoimar os transgressores, assentar as multas e participar á competente autoridade as transgressões”³¹. Sem prejuízo para outros agentes camarários que actuassem sobre questões específicas, era à Polícia Civil que competia a aplicação em geral do código de posturas.

Só o Estado Novo veio modificar os instáveis equilíbrios estabelecidos durante a Monarquia Constitucional e que sobreviveram durante a República. A organização administrativa introduzida pelo Código Administrativo de 1936 pretendia ultrapassar o dualismo central – local através do Estado Corporativo. Assim, se o Estado central representava a Nação, e se a unidade da nação submete os interesses individuais aos do colectivo, o município, enquanto emanção da comunidade local, não podia ser entendido fora do todo: a Nação e o Estado. Não existia uma oposição central – local mas um todo que se organizava em diversos níveis. O Código Administrativo de 1936 tinha um capítulo especialmente dedicado aos principais espaços urbanos do país, Lisboa e Porto³². Aqui se estabelecia, à semelhança do que já acontecia no passado, a nomeação do presidente da Câmara pelo governo. De forma complementar, existiam doze vereadores eleitos pelas juntas de freguesia. As cidades eram divididas em bairros, com respectiva administração nomeada pelo Ministro do Interior. A câmara continuaria a legislar através das posturas, com a necessária aprovação do governo. Na prática, a condição da Câmara Municipal de Lisboa não se alterou grandemente com o Estado Novo, de facto, apenas se formalizou legalmente a dependência do município em relação ao poder central. Contudo, indirectamente a situação da câmara modificou-se. O esvaziamento dos poderes executivos dos Governos Cívicos, transformados em organismos de controlo político, fez recair sobre as Câmaras Municipais uma série de competências anteriormente executadas pelos Governos Cívicos. Se a isto somarmos a constituição de toda uma estrutura técnica, ligada à engenharia e medicina, que se vinha constituindo desde Ressano Garcia, estamos perante um modelo de Câmara Municipal com competências e estrutura de execução significativamente engrandecidas.

É neste contexto que devemos entender a criação da Polícia Municipal em 1931. Uma série de competências de licenciamento e fiscalização foram transferidas para o

³¹ Portaria de 30 de Outubro de 1890

³² Decreto Lei nº 27424 de 31 de Dezembro de 1936; Capítulo V – Dos Concelhos de Lisboa e Porto.

município, necessitando para tal de um corpo operacional que executasse essas competências. Como vamos ver no capítulo seguinte esta situação não era de forma alguma nova, a relação próxima entre município e Polícia Civil tinha em alguns períodos significado a transferência, sob a forma de esquadra policial, de um número certo de homens às ordens das autoridades municipais. E, mesmo em 1931, a criação desta nova polícia não resultou numa verdadeira nova instituição, uma vez que este corpo era (e é) constituído por elementos da então já Polícia de Segurança Pública. Mais do que uma mudança de fundo, as transformações operadas resultaram numa racionalização administrativa, que fez recair sobre a Câmara Municipal a execução de um amplo conjunto de competências administrativas.

Outro elemento fundamental para compreender a mudança da posição da Polícia Civil no interior do aparelho de Estado é o Ministério do Reino até 1910, Ministério do Interior a partir da República.

Até aos anos 1920 a intervenção ministerial sobre os assuntos policiais fazia-se exclusivamente através do Governo Civil. Contudo, desde o final do século XIX, que a consciencialização política de que a agitação social e a desordem minavam a legitimidade e autoridade do Estado começou a solidificar-se entre os governantes (Ramos, 1998: 188). O princípio da autoridade, como reacção a um radicalismo crescente, ganhou forma no poder central. A questão da segurança pública assumiu uma importância crescente, levando o ministério a intervir, cada vez mais directamente, na condução dos serviços policiais. Era necessário assumir um controlo mais regular e eficaz sobre a Polícia. Assim como noutras áreas da governação, também a segurança pública sofreu um contínuo processo de centralização. Este processo, transversal aos vários regimes durante este período, manteve, com alguns recuos, uma continuidade cujo resultado concentrou no Ministério do Interior a total direcção dos assuntos policiais.

Os ministros do constitucionalismo liberal eram agentes activos do poder executivo. O poder ministerial afirmou-se como “centro nevrálgico do processo decisório e a fonte propulsora da dinâmica burocrática do Estado” (Almeida, 1995:64). No entanto, a configuração das competências e organização interna dos ministérios foi um processo longo. O ministério do reino, por exemplo, teve ao longo de todo o período deste trabalho competências sobre os serviços de saúde, e durante uma boa parte dele sobre questões de educação. Inevitavelmente, a segurança pública e os serviços policiais

eram para o ministério um entre muitos assuntos a merecer atenção. Somente nas primeiras décadas do século XX se cristalizou a ideia de que as forças de segurança eram uma área central na actuação do Ministério do Interior³³. Assim, estas décadas, marcadas pela especialização de competências em todos os níveis do Estado, são de aproximação da Polícia ao centro do poder, em concreto do Ministério do Interior.

Desde a sua criação, raramente a Polícia comunicava directamente com Ministério dos Negócios do Reino. Como vimos atrás, enquanto instituição tutelada pelo Governo Civil, os assuntos relativos à Polícia Civil eram tratados entre Ministério e Governo Civil. A reforma de 1893 vai colocar em causa esta situação. Sem destruir completamente esta *praxis* institucional, vai iniciar um processo que apenas culminaria em 1935. A mudança não se situa apenas no aspecto de quem tutelava a polícia dentro do aparelho de Estado, a mudança foi muito mais profunda alterando a matriz configuradora da própria polícia. Até aos anos 1930, a polícia era uma instituição local, controlada directamente pelo poder central e indirectamente pelo poder local, mas sempre com horizontes locais. Existia a polícia de Lisboa, do Porto, de Braga, de Évora ou de Ponta Delgada, não existia a Polícia Portuguesa. Nos anos 1930, esta situação modificou-se, a uniformização na administração das várias polícias começou a fazer sentir-se. Pela primeira vez existiam políticas de policiamento iguais para todo o país. Em 1935, foi finalmente criado um comando único para todas as forças polícias urbanas. Mais uma vez a dúvida que se coloca, e que se só investigações futuras poderão responder cabalmente, é se este processo foi fruto de uma medida política tomada pelo novo regime ou se foi apenas um reflexo de um processo que já vinha detrás, porventura gerado dentro do próprio aparelho policial³⁴. Na mesma linha, futuras investigações poderão responder sobre a influência dos exemplos de polícias de outros países. Onde, na generalidade existia também um processo de centralização dos serviços policiais.

Neste movimento de centralização, o período Sidonista, de 1918, é particularmente interessante para se observar a vontade política em centralizar os serviços policiais. Centralização que foi estabelecida na tutela directa por parte do

³³Cf. Dec. de 8 de Setembro de 1859, Dec. de 31 de Dezembro de 1868, Dec. de 14 de Abril de 1869, Dec. de 15 de Outubro de 1869, Dec. de 22 de Junho de 1870, Lei de 22 de Junho de 1870, Dec. de 27 de Dezembro de 1870, Carta de Lei de 7 de Abril de 1876, dec. de 26 de Junho de 1876, Dec. de 5 de Abril de 1890, Dec. de 3 de Março de 1892, Dec. de 30 de Agosto de 1893, Dec. de 4 de Outubro de 1899, Dec. de 12 de Junho de 1901.

³⁴ Não nos podemos esquecer que apesar de serem instituições separadas haviam circulação de elementos entre as várias policiais, sobretudo ao nível das chefias.

ministério do interior sobre uma direcção geral exclusivamente dedicada à segurança pública. Em Abril de 1918, poucos meses depois da tomada do poder, o governo aprova um decreto³⁵ em que, pela primeira vez, se organizam os serviços policiais num âmbito funcionalmente amplo, incluindo as repartições de segurança pública, investigação, administrativa, preventiva, emigração e polícia municipal. Mas também, num âmbito territorial, as polícias deixam de ser consideradas localmente para serem consideradas numa base nacional. A coordenar todas estes corpos estava então a Direcção Geral da Segurança Pública³⁶. Em teoria a Direcção Geral deveria superintender todos os serviços policiais, ao contrário do que acontecia antes, em que os assuntos policiais apenas chegavam ao Ministério do Interior via Governos Civis e eram aí tratados pela abrangente Direcção Geral da Administração Política e Civil. Esta nova Direcção Geral estava exclusivamente incumbida de lidar com os assuntos de segurança e ordem pública.

O fim da ditadura de Sidónio Pais e o regresso da hegemonia do poder político do Partido Republicano Português não significou um total retrocesso na política centralizadora adoptada durante 1918. Embora reduzida na sua importância, capacidade de acção e influência manteve-se no Ministério uma “Secção de Segurança Pública”³⁷. É difícil, com a bibliografia disponível sobre o assunto, perceber até onde chegaram as políticas centralizadoras dos republicanos. Só a pesquisa aprofundada nos arquivos do Ministério do Interior nos poderá dar respostas mais sólidas sobre esta questão. No entanto, é possível afirmar com segurança que a centralização de serviços no Ministério não foi um exclusivo de formas mais ditatoriais de governo. Alguns indícios, mesmo que não tenham passado de planos e estudos, indicam que a República considerou consistentemente, a partir de 1919, a centralização no MI de um organismo coordenador de todos os serviços policiais³⁸.

Contudo, a centralização dos serviços policiais começaria, de facto, com a Ditadura Militar em 1926. Em Março de 1927, é restabelecida a Direcção Geral de Segurança Pública³⁹, a esta direcção pedia-se que fosse o veio de comunicação entre o Ministro do Interior e as forças policiais. Para além disso, tinha agora poderes

³⁵ Decreto 4166 – Diário do Governo nº 91 de 29 de Abril de 1918

³⁶ Decreto 4261 – Diário do Governo de 14 de Maio de 1918

³⁷ Decreto 9339 – 7 de Janeiro de 1924

³⁸ cf. “A reorganização do Ministério do Interior e dos Serviços Policiais”, Boletim do Governo Civil, nº 4, 1925.

³⁹ Decreto 13242 – Diário do Governo nº 47 de 8 de Março de 1927

reforçados de controlo e fiscalização sobre a acção dessas mesmas forças, como de resto o quadro de pessoal, mais numeroso, o pode confirmar.

Ao contrário do que se poderia esperar, as medidas tomadas sob vigência da ditadura militar não se caracterizaram pela estabilidade. Mais uma vez, apenas investigações futuras nos poderão dar respostas sobre a instabilidade que caracterizou o período que mediou entre 1927 e 1935. Mas a verdade é que em Agosto de 1928 a Direcção Geral foi extinta e imediatamente substituída pela Intendência Geral de Segurança Pública⁴⁰. Razões políticas poderão ser o motivo desta mudança, por agora, apenas podemos constatar que esta mudança significou um reforço do quadro e da importância dos seus serviços. Destaque-se contudo a preocupação com a colocação na chefia deste organismo de uma personalidade com maior autoridade: “é necessário dar aos serviços que estavam correndo pela Direcção Geral da Segurança Pública a direcção superior de um oficial mais antigo que o comandante da Guarda Nacional Republicana e que os comandantes das polícias”.

Utilizando um raciocínio contrafactual podemos questionar se com a permanência da República no poder não estaríamos na mesma a afirmar a centralização dos serviços policiais. O desenvolvimento das polícias urbanas na Europa e alguns sinais dados pelos governos da República durante os anos 1920 deixam adivinhar que sim. A República, no entanto, terminou com o golpe militar em Maio de 1926, e, assim, a centralização dos serviços policiais foi uma medida efectivamente implementada pelo novo regime. Todavia, parece-me prudente assinalar que esta centralização, ocorrida num regime autoritário e ditatorial, não deve ser demasiadamente imputada a este regime. A centralização ocorrida entre 1926 e 1935 vinha em sequência lógica de medidas tomadas anteriormente, assim como estava em linha com o que vinha ocorrendo por toda a Europa.

Até aqui tentámos compreender que organismos dentro do aparelho de Estado tutelavam a polícia e quais as principais mudanças ocorridas. Preocupámo-nos em compreender como a autoridade civil, nas suas múltiplas variantes, gizou estratégias e adoptou medidas para consolidar o seu poder. Em relação ao período anterior a 1867 constatámos o progressivo declínio de formas de policiamento voluntário. Vimos também que o recurso à instituição militar era outra opção frequentemente utilizada. Ao

⁴⁰ Decreto n° 15825 – Diário do Governo n° 180 de 8 de Agosto de 1928.

contrário do policiamento voluntário, o recurso ao elemento militar, como agente de policiamento, continuou a ser uma opção utilizada de forma recorrente. De seguida vamos, para o caso específico de Lisboa, ver sob que formas esta opção se concretizou e que significados práticos assumiu.

A utilização de forças militares, isto é, corpos compostos por militares das forças regulares, comandados por oficiais militares mas sob uma interina, e por vezes limitada, tutela da autoridade civil já vinha da criação, em 1801, da Guarda Real de Polícia. Na sequência da falência do modelo de voluntariado criaram-se, em 1834, as Guardas Municipais de Lisboa e Porto. Estas forças estavam incumbidas da segurança pública das respectivas cidades, faziam o policiamento a cavalo ou, mais raramente, apeados. Manteve-se, no entanto, uma dinâmica de acção que já vinha da GRP, isto é, funcionavam numa lógica reactiva. Perante desacatos ou ocorrências merecedoras de actuação, a Guarda Municipal dirigia-se ao local para intervir. O serviço de patrulha, apesar de existir, não era executado de forma sistemática. Situação que originou repetidas queixas (Cf., para o caso do Porto, Santos, 199:133). A criação da Polícia Civil, para além do facto de ser um corpo completamente tutelado pela autoridade civil, vinha inverter a lógica da reactividade. Ao estabelecer-se que a principal forma de actuação da Polícia Civil era o serviço do giro, isto é, circular a pé por um conjunto estabelecido de ruas, durante todo o período de serviço estava-se a criar uma lógica de promoção activa da segurança pública. Em vez de reagir ao acontecimento, tentava-se prevenir esse mesmo acontecimento através da proximidade constante com a vida social.

Nas décadas seguintes, Polícia Civil e Guarda Municipal partilhariam o espaço da cidade. A relação estabelecida não foi isenta de conflitos. No entanto, se quisermos identificar a fronteira funcional entre os dois corpos, esta permaneceu na natureza das ocorrências. Enquanto a Polícia actuava constantemente, durante todo o dia e em toda a cidade, a Guarda Municipal actuava sobretudo em situações de desordem que reclamassem uma actuação mais enérgica (com recurso a armamento por exemplo), ou, noutro caso, sobre acontecimentos que proporcionassem grandes aglomerações de pessoas como festas ou feiras. Na prática esta divisão não era tão clara, dando origem a inúmeros conflitos ente Polícia e Guarda⁴¹. A Guarda Municipal actuava essencialmente sobre acontecimentos que se previa pudessem causar desacatos, ou quando os desacatos

⁴¹ Cf.. O.C. nº 162 – 11 de Junho de 1895.

já estavam de facto a acontecer. Era uma força mais armada do que a Polícia Civil e circulava a cavalo o que lhe conferia superioridade e mobilidade. Na época, uma anedota⁴² que se contava dizia que a Polícia Civil servia para levar, a Guarda Municipal para dar e o exército para matar. Esta escala dá bem a imagem de uma função de força da Guarda e uma ineficácia da Polícia perante situações que requeriam medidas mais enérgicas.

A revolução republicana extinguiu a Guarda Municipal e criou a Guarda Nacional Republicana (GNR)⁴³. A GNR foi a primeira força policial de âmbito nacional. Era composta por militares e respondia perante os Ministérios do Interior e da Guerra. A sua criação enquadrava-a como uma força de policiamento rural. Contudo, nos anos seguintes, em consequência directa das incursões monárquicas, o papel da GNR vai mudar para uma verdadeira força de defesa nacional. Será, no entanto, no período imediatamente após a 1ª guerra mundial que a GNR se assumirá enquanto actor político fundamental, num papel de guarda miliciana do regime. A reorganização de 1919⁴⁴ aumentou consideravelmente os efectivos e o armamento ao serviço da GNR. Lisboa em particular estava virtualmente ocupada pela GNR. Nos anos seguintes, sob a chefia de Liberato Pinto, a GNR assumirá um papel de defesa da República, mas de uma forma particularmente autónoma em relação aos actores políticos. A crescente centralidade da GNR, na acção política e na defesa da ordem, surge depois do fracasso da tentativa de reagrupamento partidário e de constituição de um partido que agregasse as facções à direita dos Democráticos. Além disso, o reforço da GNR em Lisboa aparece como resposta à escalada de violência e desordem urbana a que a Polícia não conseguia dar resposta. Em 1920, depois de um período de grande instabilidade governativa, o Presidente República convida Liberato Pinto para formar ele próprio um governo. Contudo, colocar a GNR no terreno dos políticos significou o princípio do fim da GNR enquanto força governativa. Incapaz de controlar a grave crise financeira, o governo de Liberato Pinto foi deposto. Depois de alguns movimentos revolucionários, durante 1921, a GNR foi reorganizada em 1922 pelo novo governo de António Maria da Silva. Esta reorganização⁴⁵ reduziu significativamente a artilharia e o número de efectivos da GNR, afirmando o papel policial da manutenção da ordem e segurança pública, especialmente nas zonas rurais (Lloyd-Jones et Cerezales, 2007). Também em relação à

⁴² Cf. (Noronha, 1901)

⁴³ Decreto de 3 de Maio de 1911

⁴⁴ Decreto-Lei 5568 – Diário do Governo 10 de Maio de 1919

⁴⁵ Decreto-Lei 8064 – Diário do Governo de 13 de Março de 1922

GNR existe uma clara distinção entre o antes e o após primeira guerra mundial, antes da guerra a GNR constituiu-se como uma continuação republicana da Guarda Municipal. Depois de 1922, existe um movimento claro de desarmamento da GNR e a sua transformação em força de policiamento rural, característica que mantém até hoje.

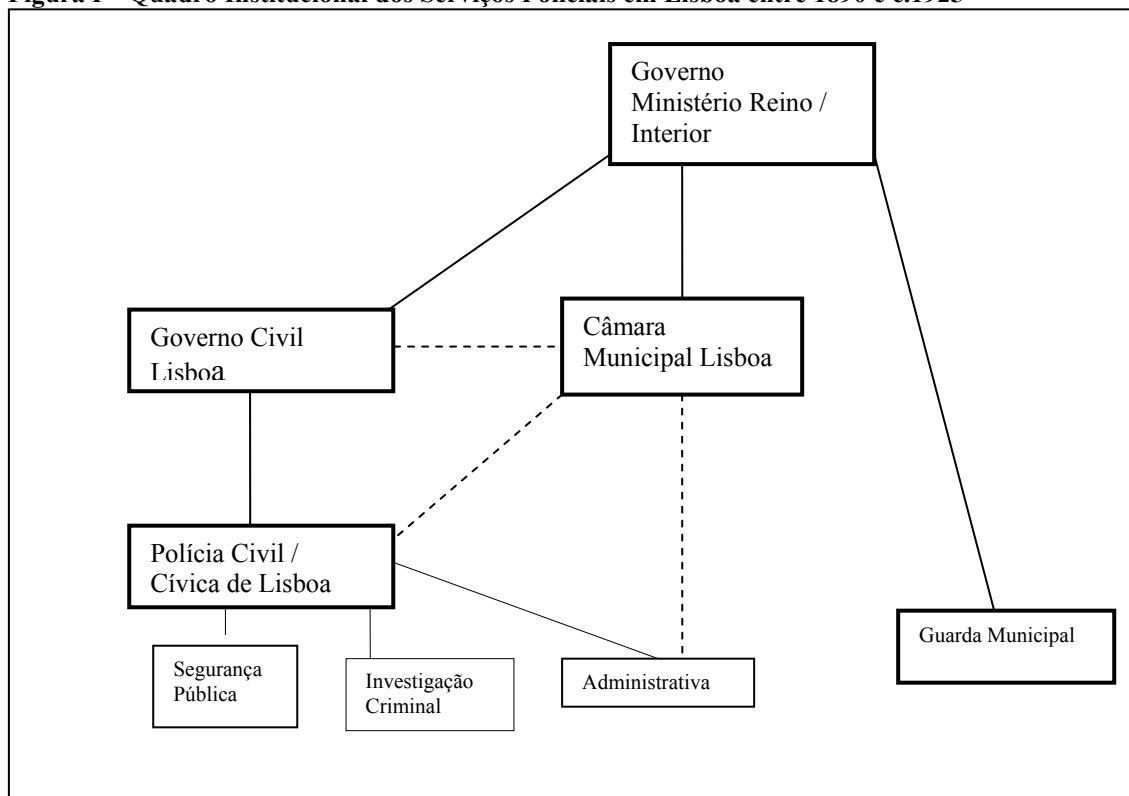
Seguindo a linha de análise que adoptámos para este capítulo, a primeira distinção entre a GM / GNR e a Polícia Civil é o facto de a Polícia ser um instrumento exclusivamente da autoridade Civil, enquanto que as guardas eram forças militares tuteladas por dois ministérios. Outra questão que marca distintamente o papel da força militar policial da Polícia Civil é a acção política. As guardas desempenharam um papel político activo, eram muitas vezes descritas como as guardas pretorianas do regime. Pelo contrário, o papel político desempenhado pela Polícia nunca foi muito significativo. É obvio que intervinha na defesa política do regime, no entanto, nunca se tornou verdadeiramente num actor político. Nunca foi desenhada para isso, nem teve força para se assumir como tal. Este facto foi importante na definição da Polícia, mormente nas funções que lhe estavam atribuídas e que vamos ver mais à frente.

Neste ponto procedemos a uma análise institucional da Polícia Civil, tentando situá-la no aparelho de Estado. Vimos então que a posição da Polícia no interior do aparelho de Estado mudou de forma significativa ao longo do período em estudo. De seguida, tentaremos com a ajuda de organigramas resumir as transformações ocorridas no aparelho policial do Estado.

Entre 1890 e a década de 1920 (figura 1), a Polícia surge como uma instituição directamente tutelada pelo Governo Civil mas que, na prática, executa também as deliberações da Câmara Municipal. Este facto não significava uma ligação ao poder local no sentido clássico do termo, uma vez que a Câmara Municipal de Lisboa, fruto do processo político de centralização e de más práticas administrativas, se encontrava numa forte dependência do poder central. O modelo da Polícia Civil copiava o paradigma Europeu e norte-americano de modernização das práticas administrativas urbanas. Em Lisboa, essa vertente é ainda mais reforçada pela fragilidade da autoridade municipal, que não tendo um corpo de polícia próprio fazia recair sobre a Polícia Civil esse tipo de funções. O Estado Central surge como simples tutela, não tendo, ainda, uma intervenção activa nos assuntos de segurança. Esta intervenção é assegurada por outro nível administrativo delegado do poder central, o governo civil. Desta forma se estabeleceu a Polícia num plano exclusivamente local, uma vez que, quer se trate da ramificação local

do poder central quer do poder local no sentido clássico, a Polícia era sempre tutelada por organismos locais.

Figura I – Quadro Institucional dos Serviços Policiais em Lisboa entre 1890 e c.1925

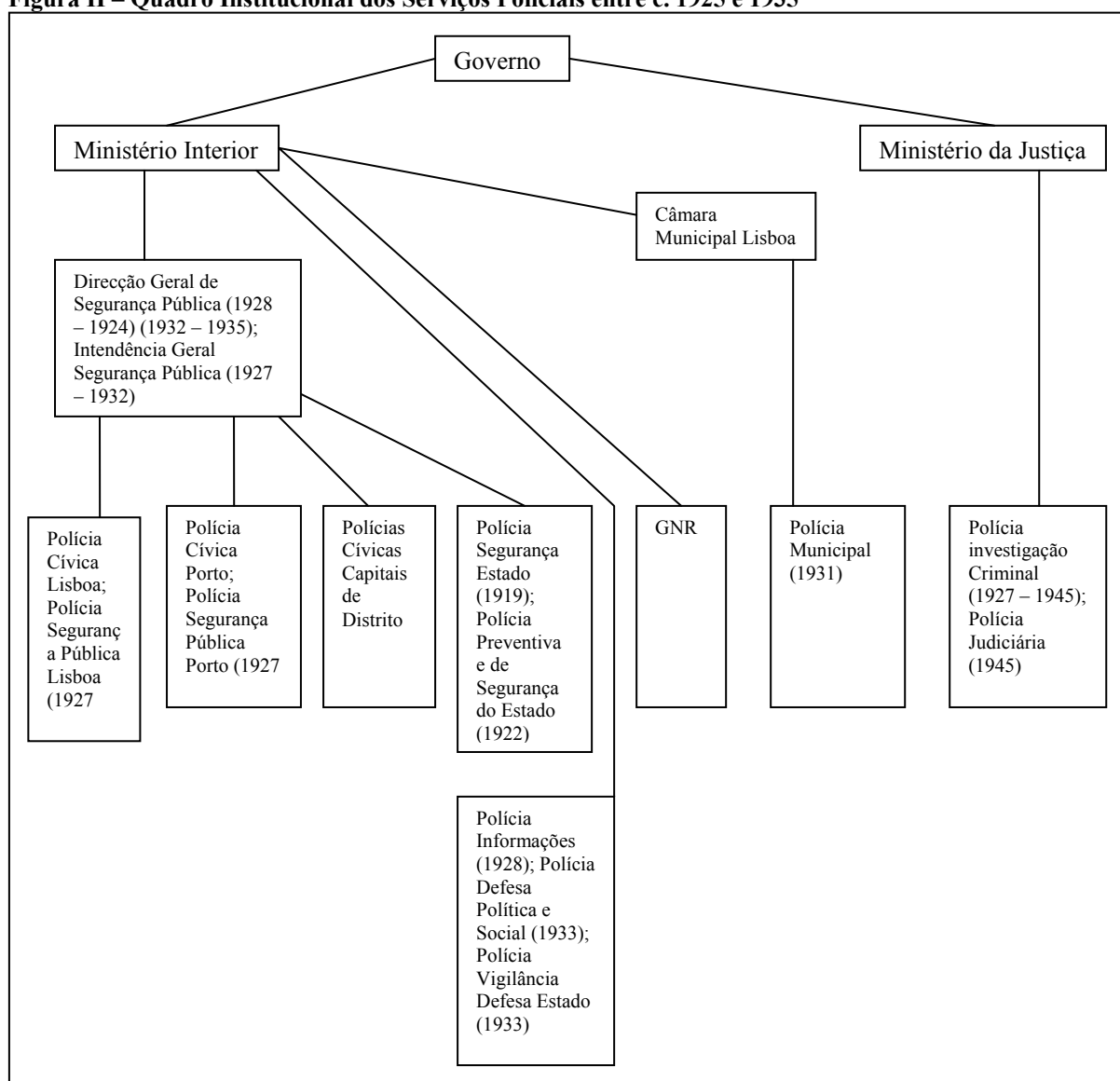


Nota: Linhas Cheias significam controlo formal; Linhas Tracejadas – influência ou controlo informal ;

Durante a década de 1920 e até 1935 (figura 2) o modelo policial vai sofrer profundas alterações. Estas encontram uma explicação directa nas mudanças políticas ocorridas, mas não nos podemos esquecer que esta é também uma época de profunda reforma nas organizações policiais a um nível internacional. A Polícia passa a ser directamente tutelada pelo Ministério do Interior, ao que, como veremos mais à frente neste trabalho, corresponde também uma evolução funcional mais centrada na criminalidade e menos nas funções administrativas associadas ao município. Este processo não foi um simples retirar de cena do governo civil. Antes da criação, em 1935, do Comando Geral da PSP foram experimentados dispositivos diversos, uma direcção geral de segurança pública e uma intendência. Investigações futuras poderão tentar encontrar explicações para estas mudanças, analisando os seus resultados práticos. Simultaneamente, as câmaras municipais tornam-se formalmente uma parte do aparelho de Estado central. As funções executadas pela Polícia directamente ligadas a

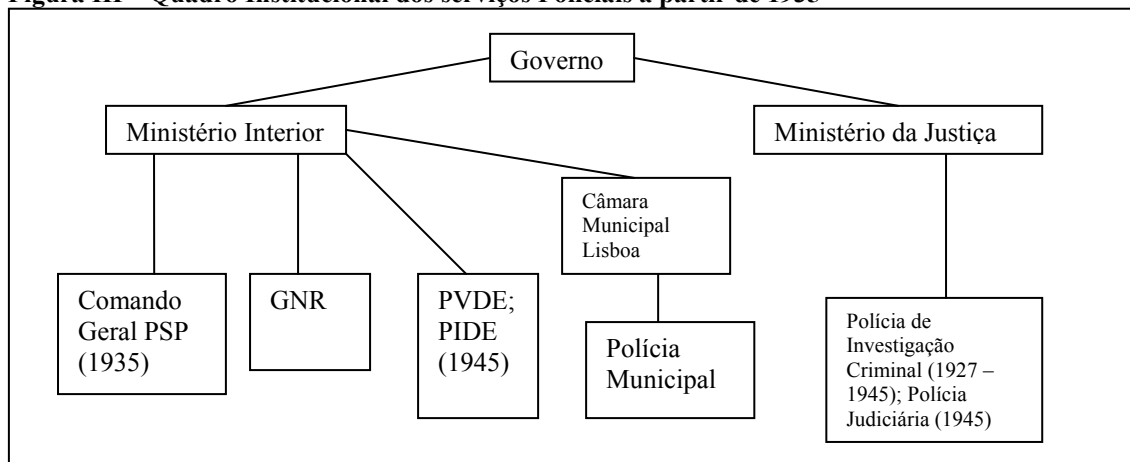
assuntos municipais são transferidas para uma instituição policial especializada para essas funções (Polícia Municipal em 1931). Sintetizando, assiste-se a uma dupla centralização que atingiu os serviços policiais, uma que colocou no comando directo do Ministério do Interior a tutela das polícias, uma segunda centralização acabou com as várias forças policiais locais criando um comando único, o Comando Geral da Policia de Segurança Pública em 1935.

Figura II – Quadro Institucional dos Serviços Policiais entre c. 1925 e 1935



Finalmente (figura 3), durante a década de 1930 ocorre a estabilização do modelo de organização policial adoptado durante o Estado Novo. De facto, até ao 25 de Abril de 1974, se exceptuarmos a mudança, mais aparente que efectiva, no período pós segunda guerra mundial, o modelo manteve-se praticamente inalterado.

Figura III – Quadro Institucional dos serviços Policiais a partir de 1935



II. Organização da Polícia de Lisboa

Neste capítulo o objectivo é analisar a organização da Polícia em Lisboa. Num primeiro ponto, tentaremos compreender como os três ramos (segurança pública, administrativa, investigação criminal) se estruturam dentro de uma mesma instituição durante mais de trinta anos. Tendo a segurança pública como serviço base, inspecção administrativa e investigação criminal foram, ao longo do período em estudo, autonomizando e subordinando-se em relação ao centro, em processos não lineares e distintos entre si. As questões que se colocam neste ponto prendem-se em saber que características conferem autonomia ou compelem à subordinação. E ainda, em que momento essa autonomia atingiu ou não uma total separação institucional.

No segundo ponto deste capítulo vamos analisar mais em pormenor a estrutura interna da segurança pública. Que postos a compunham e que funções eram cumpridas por cada um desses postos? Que principais mudanças se observam ao longo do período em estudo neste trabalho? Mais complicado é compreender as dinâmicas internas do trabalho policial. Tentaremos, no entanto, identificar as suas principais características.

O terceiro ponto deste capítulo detém-se na territorialidade da polícia de segurança pública. Ao contrário dos ramos de investigação criminal e administrativa, que eram polícias funcionais, isto é, estavam direccionadas e cumpriam uma função específica, a segurança pública, pelo contrário, era essencialmente uma polícia territorial. Tinha jurisdição sobre um determinado território (neste caso Lisboa) e organizava-se de forma a poder cobrir racional e eficazmente esse mesmo território. De facto, a singularidade das polícias urbanas modernas residiu na forma como a organização espacial se traduziu numa proximidade quotidiana em relação à sociedade. Esta parte do trabalho ocupa-se particularmente em analisar a hipótese de uma gradação de escalas que aproximaram a estrutura política e administrativa do Estado das comunidades urbanas. Estas escalas, fixavam a instituição à cidade de Lisboa, as esquadras a pequenas zonas e o polícia a uma, mínima, escala de acção, a rua. Como veremos, existe uma correspondência entre os vários postos analisados no ponto dois e os espaços do ponto três.

Finalmente, o último ponto deste capítulo introduz dois processos que, de forma significativa, transformaram a vida interna da organização e a sua relação com a

sociedade. O primeiro destes processos é a burocratização do trabalho policial e como este foi progressivamente enquadrando a introdução de procedimentos uniformizados. Veremos depois como a adopção de dispositivos tecnológicos modificou tanto processos internos, como a apresentação da Polícia perante a sociedade. Estas transformações visavam sobretudo limitar a autonomia dos polícias. Uma limitação acentuada ao longo do tempo, fazendo eco do progressivo reconhecimento, por parte das chefias, do elevado grau de autonomia individual que o trabalho policial implicava.

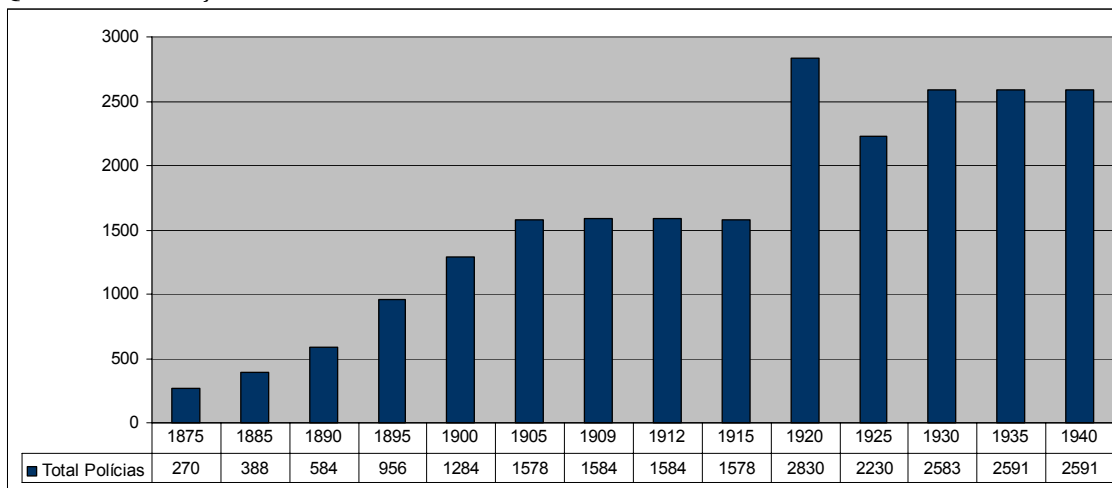
2.1 Divisões funcionais e separações institucionais

Entre 1890 e 1940, a agência estatal com características de polícia urbana, isto é, uma organização exclusivamente dependente da administração civil, composta por elementos pagos e fardados para percorrerem continuamente as ruas da cidade com o objectivo de proporcionar segurança pública aos seus habitantes, consolidou-se como parte integrante do Estado. Vimos no capítulo anterior os contornos dessa consolidação numa perspectiva institucional e de organização dos vários poderes. Neste capítulo, vamos tentar compreender como se processou internamente esta consolidação. Antes de avançarmos para a questão dos diferentes ramos da acção policial é importante fornecer dados quantificadores do efectivo policial. O Quadro 1 mostra como os efectivos policiais aumentaram de forma consistente desde a criação da Polícia em 1867, com especial incidência para as décadas de 1890 e de 1920. É necessário, no entanto, dar algumas explicações sobre estes números. Até 1925, eles incluem os elementos da segurança pública, da investigação criminal e da inspecção administrativa. Incluímos os amanuenses que, no final do século XIX, cumpriam grande parte do trabalho burocrático da Polícia. Excluimos serventes, chauffers e professores que, em número relativamente reduzido, estiveram na dependência da polícia. Optámos assim por incluir neste quadro apenas os elementos directamente relacionados com o trabalho policial.

Na evolução do número de polícias existem dois períodos de maior importância. Em primeiro lugar a década final do século XIX. Assiste-se neste período a um aumento contínuo e acentuado do número de efectivos. A reorganização da Polícia em 1893, ao dividi-la em três ramos de serviço, exigiu um aumento considerável de polícias. Este aumento, que já vinha sendo reclamado nos anos anteriores, ficou também a dever-se à instabilidade política, social e económica que se vivia, em Lisboa, na época pós *Ultimatum* inglês de 1891. Um segundo período, decorre no pós primeira guerra mundial. Durante os anos 1920 terminou o período de excepcionalidade que tinha

constituído a guerra mundial. A instabilidade reinava a todos os níveis, o aumento do número de polícias era por isso perfeitamente previsível. No entanto, com o regresso à ordem, sob o Estado Novo, os efectivos não regridem, o que mostra a importância da ordem neste novo regime político.

Quadro I – Evolução dos efectivos da Polícia de Lisboa



Fonte – Orçamentos Gerais do Estado dos anos respectivos

Segurança Pública

O ramo do serviço policial designado Segurança Pública constituiu-se como a face visível da polícia. Era neste ramo que estavam os polícias fardados que, dia e noite, percorriam as ruas da cidade. Eram estes homens que ocupavam os lugares, ainda hoje, conhecidos como esquadras. Foram estes homens, que, a partir dos anos 1940, começaram a circular pela cidade em carros patrulha.

Até 1893 a Polícia Civil de Lisboa era constituída apenas por este *tipo* de polícias. Foi desta base que os ramos da polícia administrativa e polícia de investigação criminal se autonomizaram. Todavia, estes dois ramos permaneceram sempre dependentes do facto de ser na segurança pública que a maioria dos recursos humanos estava, tendo de esperar que fossem os elementos desta a cumprirem muitas das suas competências. Não podemos esquecer também que, até aos anos 1920, todos os elementos que se fixavam quer na administrativa, quer na investigação criminal eram exclusivamente recrutados no pessoal menor da segurança pública.

No ponto 2.2 vamos analisar mais em pormenor a organização do ramo da segurança pública.

Administrativa

A divisão entre segurança pública e administrativa foi instável ao longo do tempo. Esta instabilidade reflectia-se na prática policial, mas também na própria formalidade da lei. Esta divisão era, se não artificial, pelo menos muito difusa. Por exemplo, se compararmos a funções atribuídas aos polícias da segurança pública com as funções atribuídas ao ramo de polícia administrativa constatamos facilmente que a maioria se sobrepõe⁴⁶.

A letra da lei atribuía ao ramo da polícia administrativa funções como a concessão e fiscalização de licença e porte de arma; fiscalização do jogo ilícito; a fiscalização de casas de espectáculo; a matrícula de médicos, farmacêuticos e parteiras; o licenciamento e fiscalização de mendigos e prostitutas (toleradas); moços e fretes e criadas de servir; a inspecção da actividade de hotéis ou contratadores de bilhetes, etc. Na prática, poucas destas funções podiam ser cumpridas exclusivamente pelos elementos destacados na polícia administrativa. Exceptuando as funções, como a licença do porte de arma, em que se exigia ao cidadão que se dirigisse à repartição policial para fazer o pedido, o ramo da inspecção administrativa dependia da implantação territorial da segurança pública para cumprir efectivamente as funções que lhe estavam atribuídas. Na maior parte do tempo a actuação da secção administrativa consistia em efectuar o expediente burocrático, as licenças de porta aberta, a licença que transformava a prostituta em tolerada, as licenças aos teatros, etc. No entanto, a fiscalização, que legalmente também lhe estava atribuída, dependia da acção dos polícias nas suas esquadras e em patrulha para ser de facto colocada em prática. Por exemplo, a repartição da polícia administrativa no edifício do Governo Civil de Lisboa passava a licença a uma senhora para poder estabelecer uma casa de prostituição e ser ela própria prostituta. Eventualmente, um elemento dessa mesma secção faria uma avaliação para saber se o local era ou não apropriado. Com a licença passada, a senhora tinha de cumprir uma série de normas inscritas nos regulamentos policiais próprios e se não cumprisse seria multada, dirigindo-se então à mesma repartição para pagar a multa. Ora, a acção de fiscalização só poderia ser feita pelo polícia da esquadra mais próxima e que

⁴⁶ Cf. Regulamento geral do Corpo de Polícia Civil de 12 de Abril de 1894; Decreto-Lei nº 9116 de 8 de Setembro de 1923 – Regulamento Geral da Polícia Administrativa.

em patrulha passasse pelo local da dita casa. Com os divertimentos, reuniões públicas e demais funções o que se passava era em tudo semelhante. Era pois impossível à secção administrativa cumprir eficazmente as suas funções sem a participação do ramo de segurança pública⁴⁷.

Contudo, algumas funções, muito específicas, como a fiscalização de pedreiras ou certos alimentos, eram cumpridas exclusivamente por elementos da polícia administrativa. Estas competências deixaram progressivamente de estar a cargo de instituições policiais comuns, dada a especificidade do seu trabalho. Quando determinados serviços exigiam um grau de especialização maior, a tendência ao longo do tempo foi a de deixarem de ser os serviços policiais os encarregados da sua execução.

Apenas com investigações mais aprofundadas poderemos determinar até que ponto os membros da administrativa se constituíram como um grupo à parte, dentro da Polícia Civil. Alguns indícios levam-nos a perspectivar que esta separação pode ter, de facto, acontecido. Em primeiro lugar, a quantidade de serviço efectuado pela administrativa, sem que a segurança pública interviesse de alguma forma, aumentou ao longo do período aqui em estudo. Licenças para passar, fiscalizações para fazer em assuntos como a segurança alimentar ou das salas de espectáculo aumentaram consideravelmente. O número de elementos da administrativa cresceu, e a própria legislação indicou com maior exactidão o número de elementos da administrativa⁴⁸ (Tabela 1). Finalmente, um elemento que no futuro poderá servir para comprovar ou não uma separação organizacional da administrativa, até 1923 o concurso para agente da polícia administrativa era limitado aos elementos da polícia de segurança pública. Em 1926, esta limitação foi retirada podendo concorrer ao cargo qualquer indivíduo com o 3º ano do curso dos liceus⁴⁹. Um último elemento, meramente indicador, ajuda a consolidar a ideia de uma separação: em Março de 1926, um mês depois da legislação

⁴⁷ Em 1906 p pessoal da inspecção administrativa estava distribuído pelos seguintes serviços: varejo (fiscalização a casas comerciais); meretrizes; informações (verificação das condições de pessoas pobres que pediam auxilio); fiscalização de estrangeiros; serviço de leilões; fiscalização de regulamentos; serviço de mendigos; serviço de paquetes; fiscalização de leite; fiscalização de editais; fiscalização de automóveis; dispensários; boletins paroquiais; boletins hospitalares; Cf. Arq. Governo Civil de Lisboa, NT 879 NR 47.

⁴⁸ O Regulamento Geral da Polícia Administrativa aprovado pelo Decreto nº 9116 de 8 de Setembro de 1923 fixa o número de agentes em 60, no entanto prevê no seu artigo 8º que “o comissário geral da polícia de segurança pública fornecerá á polícia administrativa as praças que pelo [seu] director lhe forem requisitadas”. Três anos depois o decreto nº 11442 de 11 de Fevereiro de 1926, que serve exclusivamente para alterar a orgânica dos quadros de pessoal, mantém o número de 60 agentes, agora de 1ª classe, fixando em 70 o número de agentes de 2ª classe.

⁴⁹ Os elementos da segurança pública tinham no entanto direito de preferência.

sobre o novo quadro de pessoal, é criada a Lutuosa da Polícia Administrativa uma “instituição de previdência e beneficência”⁵⁰. Normalmente estas instituições de beneficência apenas surgiam quando já existia uma consciência consolidada “de corpo”. No entanto, os anos seguintes iriam inverter esta tendência de autonomização.

A extinção definitiva da polícia administrativa no quadro institucional da Polícia Civil ocorre em 1928⁵¹. Coloca-se então a questão: para quem foram transferidas as suas competências? Algumas tinham já adquirido um tal grau de especialização que foram transferidas para organismos não policiais na administração central ou municipal. Uma parte das competências, sobretudo as relativas ao espaço público, foi atribuída em 1931 a uma nova organização, a Polícia Municipal. A primeira competência da Polícia Municipal era a fiscalização o cumprimento das posturas municipais. Como vimos atrás, a Polícia e a Câmara Municipal mantiveram durante décadas estreitas relações. A câmara municipal custeou durante muitos anos o salário de um número significativo de polícias, que exerciam competências do município. A criação de uma esquadra de polícia no edifício da câmara municipal, no final do século XIX, significou a sobreposição de algumas competências entre Polícia e Câmara, obrigando a uma permanente relação. A esquadra da Câmara Municipal era, muito provavelmente, em número de efectivos, a maior esquadra da Polícia. Em 1925, esta esquadra tinha um efectivo de 6 cabos e 106 guardas⁵².

Em 1931, o serviço de polícia municipal autonomiza-se então em relação à “casa mãe”. Apesar de o seu corpo e organização serem transplantados da polícia de segurança pública (os seus elementos continuavam a reger-se pelo regulamento da PSP), institucionalmente a Polícia Municipal estava incorporada nos serviços centrais da Câmara Municipal e Lisboa. Institucionalmente, operou-se de facto uma mudança, passando a câmara a deter um maior controlo sobre os elementos que antes já financiava. Organizacionalmente, as diferenças não foram no entanto tão significativas. A estrutura era uma cópia da PSP. Mesmo o número de polícias não se alterou muito, em 1931 a Polícia Municipal tinha um efectivo de 154 elementos⁵³, apenas mais 42 do que a esquadra da câmara municipal em 1925. Desta forma, concluímos que a mudança

⁵⁰ Decreto nº 11510 de 16 de Março de 1926.

⁵¹ Decreto 15686 de 10 de Julho de 1928

⁵² Boletim do Governo Civil, ano I, nº 2.

⁵³ Distribuídos por 1 Comandante, 1 chefe, 7 subchefes, 118 guardas de 1ª classe, 27 guardas de 2ª classe. Cf. *Elementos para o estudo do plano de urbanização da cidade de Lisboa*, 1938

na relação entre Município e Polícia operou-se essencialmente a um nível institucional, uma vez que, quanto à organização, a situação permaneceu praticamente inalterada.

A existência de um ramo denominado polícia administrativa dentro da organização policial seguia o modelo de várias polícias urbanas da Europa continental⁵⁴. A grande amplitude de funções conferidas à polícia exigia uma secção que fosse capaz de cumprir determinadas funções. Desta forma, as funções que exigiam maior trabalho burocrático foram durante anos cumpridas, inteira ou parcialmente, pelos elementos da administrativa. Ao longo do tempo, as competências da secção administrativa modificaram-se de forma significativa. Esta mudança ficou a dever-se mais a transformações exteriores à própria polícia, do que a mudanças internas. Assim, uma parte destas tarefas tornou-se tão especializada que deixou de ser executada pelos serviços policiais comuns. Por exemplo, a fiscalização do leite e outros serviços de higiene e saúde pública passaram para serviços técnicos especializados. Outra parte das funções administrativas foi transferida para uma polícia mais direccionada para os assuntos de administração municipal. Dentro da organização da polícia de segurança pública o ramo de inspecção administrativa foi perdendo o fundamento da sua existência. Apesar disso, ao longo da década de 1940, e posteriormente, continuou a existir dentro da PSP uma secção administrativa. Era, no entanto, uma secção ínfima quando comparada com as décadas anteriores.

Quadro II – Evolução do pessoal da secção administrativa

1895	1900	1920	1925
1 Inspector	1 Inspector	1 Director	1 Director
1 Sub Inspector	2 Sub Inspectores	2 Adjuntos	2 Adjuntos
1 Escrivão	1 Secretário	1 Secretário	1 Secretário
4 Amanuenses		1 Chefe	1 Sub-secretário
25 Agentes		1 Sub-secretário	1 Chefe
		1 Sub Chefe	1 Sub Chefe
		80 Agentes	60 Agentes

Fonte: Orçamentos Gerais do Estado

Investigação Criminal

⁵⁴ Ver organigramas das polícias de Paris e Berlim em Fosdick (1972 [1915])

Compreender o ramo de investigação criminal, enquanto parte dos serviços prestados pela Polícia Civil, implica olhar para o desenvolvimento da criminalidade num sentido mais amplo.

Ao longo da segunda metade do século XIX as práticas criminais alteraram-se sobretudo na forma como eram percebidas pela sociedade. Com o movimento da Regeneração em 1851 e a paz política e social por ele proporcionada, a pequena criminalidade deixou de estar associada às revoluções políticas e sociais que tinham ocorrido nas décadas anteriores, para passar a ser encarada como uma questão, um problema, social. A criminalidade podia e devia, segundo os discursos políticos da época, ser combatida através da acção directa do Estado. Os números da criminalidade aumentaram na pequena criminalidade, sobretudo a que atentava contra a segurança das pessoas, e não, como nas sociedades mais industrializadas, contra a propriedade (Vaz, 1998: 227). Era uma intolerância face às formas de violência quotidiana que mais tendia a desencadear a acção repressiva estatal. O fenómeno da criminalidade assumiu então um lugar central na sociedade portuguesa. Profusamente discutido nos jornais, comentado na rua, discutido por políticos e analisado por novos especialistas. Todos formularam teorias e medidas de combate a este, cada vez mais visível, flagelo social.

Neste contexto, a Polícia Civil via-se apenas como mais uma a lidar com um problema tão presente no quotidiano urbano. Dentro do Estado, diversas instituições estavam relacionadas com este combate, desde a complexa máquina judicial até às instituições prisionais (Barreiros, 1980; Subtil, 1991; Santos, 1998, Marques, 2005; Garnel, 2006; Vaz, 1998). Outro campo a destacar-se no combate ao crime foi o da ciência. A construção de saberes académicos, ligados a proto-ciências sociais ou, mais frequentemente, a uma popular corrente de medicina social, fez-se sentir em Portugal em linha com o que vinha acontecendo no resto da Europa. Estes eram os impulsionadores de uma disciplina especificamente designada de criminologia (Becker, 2006; Garnel, 2001, 2002a, 2002b, 2003).

Serão estas abordagens científicas do crime que, mais directamente, se repercutirão nos serviços da Polícia Civil. As teorias de identificação dos indivíduos, segundo parâmetros físicos e psicológicos (o sistema Bertillon era o mais popular), ganharam peso entre os decisores políticos. A organização de registos de identificação criminal conduziu à criação dentro da polícia de serviços de “antropometria policial”, directamente ligados com os serviços de investigação criminal (Madureira, 2003, 2005). Estas práticas tornaram-se frequentes na investigação de crimes. Reconhecer um morto,

identificar desertores e foragidos, técnicas de coligir provas em cenas de crimes, de interrogar testemunhas, enfim, todo um conjunto de práticas que conduzissem à obtenção de informações para resolução dos crimes.

Ao longo do período em estudo a evolução dos serviços policiais do Estado acentuou a separação entre a prevenção da criminalidade, efectuada pela segurança pública, e a acção de investigação criminal ou post-delituais. A especialização técnica desta última área evoluiu de forma tão consistente que a isolou dos restantes serviços policiais. A fronteira entre estas duas áreas, a prevenção e a investigação, era incerta do ponto de vista prático. Algumas formas de actividade criminal cuja prevenção não era assegurada apenas pela acção estática de presença da segurança pública, eram assumidas pela Investigação Criminal. Enquanto que alguns procedimentos de investigação – os que tinham de ser feitos imediatamente após o crime – eram efectuados por elementos da segurança pública, normalmente os primeiros a chegar ao local do crime. Assim, apesar de se acentuar uma separação institucional e organizacional cada vez mais evidente, manteve-se um cruzamento de práticas que nunca permitiu um corte total.

Institucionalmente, a separação dos serviços de investigação criminal das restantes áreas da Polícia Civil de Lisboa inicia-se na reforma de 1893. Enquanto a secção administrativa era dirigida pelo antigo Comissário Geral da Polícia Civil, Cristóvão Morais Sarmento, mantendo-se desta maneira uma estreita ligação entre segurança pública e administrativa, a investigação criminal, pelo contrário, teve uma chefia de facto autónoma. A direcção dos serviços de investigação criminal foi assumida por um juiz de direito, pago pelo Ministério da Justiça e que só em assuntos de administração corrente estava sujeito ao Comandante Geral da Polícia Civil. Com um regulamento autónomo, este ramo policial era constituído por um corpo fixo de agentes, a que se juntaria um número variável de guardas da segurança pública. As suas competências eram: receber as queixas criminais, elaborar os autos sobre todos os crimes que tenham ocorrido, fazer as diligências necessárias para descobrir os culpados e coligir provas para serem utilizadas em tribunal.

Ao contrário do ramo da polícia administrativa, a investigação criminal vai constituir-se como um serviço totalmente à parte dentro da Polícia Civil. Em 1902⁵⁵, pela primeira vez, será promulgado um regulamento de polícia judiciária sem se

⁵⁵ Regulamento de Polícia Judiciária e de Investigação” de 19 de Setembro de 1902 – Diário do Governo nº 214, 23 de Setembro de 1902.

enquadrar numa reforma mais ampla dos serviços policiais. Através deste regulamento, concentraram-se as acções de investigação criminal no Juízo de Instrução Criminal de Lisboa. Ou seja, tratava-se do mesmo corpo de investigação, funcionando no mesmo local, com os mesmos homens mas agora sob uma outra designação que enfatizava o poder da magistratura judicial sobre este ramo de serviço. Neste regulamento reconhece-se que a maior parte dos crimes “exigem no seu plano, preparação e cometimento o concurso de muitos autores, cúmplices, encobridores, e até inconscientes intermediários”. Era, por isso, evidente “que as investigações e diligências necessárias ao descobrimento de tão graves atentados (...) reclam[av]am tamanha multiplicidade de trabalhos” que apenas um corpo especializado e autónomo em relação à Polícia Civil podia de forma eficiente cumprir o mandato de que estava investido. Desta forma, se afirmava a especificidade das práticas de investigação criminal e o seu elevado grau de especialização, devendo por isso ser este ramo policial revestido de capacidades distintas das outras duas divisões policiais.

Ao contrário da secção administrativa, que viu o quadro de pessoal aumentar para depois ser praticamente extinto, a Investigação Criminal constituiu um corpo próprio em 1893, paulatinamente aumentado ao longo dos anos. Esta consolidação de um quadro de pessoal próprio permitiu-lhe, de facto, forjar uma cultura profissional própria. Este elemento vai ser, durante os anos 1920, fundamental para a separação institucional, que atingiu mesmo a mudança de tutela ministerial.

A acção do Juízo adquiriu grande visibilidade pública no início do século XX. Um dos seus directores, o Juiz Veiga, ficou conhecido como o Pina Manique do século XIX. Esta visibilidade vinha não só da investigação criminal como também das suas acções enquanto polícia política. Neste contexto, não espantou ninguém que uma das primeiras medidas da República fosse a extinção do cargo de Juiz de Investigação Criminal⁵⁶. Sem mais nenhuma medida tomada, o serviço de investigação criminal passou para o comandante da Polícia Cívica. Pouco tempo depois, no entanto, “se reconheceu que os complexos e difíceis serviços daquela investigação policial não podiam continuar a ser dirigidos por essa autoridade, desconhecadora, por completo, do que hoje são os interessantes e complicados trabalhos de investigação”⁵⁷. Neste sentido,

⁵⁶ Despacho de 12 de Outubro de 1912 – Diário do Governo nº 7 de 13 de Outubro de 1910.

⁵⁷ MACIEIRA, António, *Organização e Competência da Polícia de Investigação Criminal de Lisboa: Interpelação ao Ministro do Interior pelo Senador António Macieira*. Lisboa: Imprensa Nacional, pág. 12

criou-se o lugar de chefe de repartição de investigação criminal⁵⁸ na directa dependência do comandante da Polícia Cívica.

A partir desse momento a acção do comandante da Polícia Cívica, no que respeita à investigação criminal, seria constantemente alvo de reparos e críticas, ao ponto de se criar uma autêntica guerra de poderes dentro da Polícia⁵⁹. À semelhança do que tinha ocorrido com a reforma de 1893, a investigação criminal, depois do corte de autonomia em 1910/1911, voltaria a ganhar um grau de independência que seria, a partir daí, um processo sem retorno. Este não foi contudo um processo linear, a situação conflituosa iria dar origem a regulares reafirmações do estatuto da investigação. Em 1917, uma portaria do Ministério do Interior⁶⁰ assegurava que nenhuma das alterações introduzidas desde 1910 “quiseram decerto dar aos serviços dessa polícia [de investigação criminal] uma amplitude e autonomia que importassem o restabelecimento do extinto Juízo de Instrução Criminal”. Assim, «considerando que as expressões “no comando” ou “junto do comando” são equivalentes e ambas deixaram integrada a polícia de investigação nos serviços gerais da polícia cívica e, portanto, a subordinaram ao mesmo comando, orientação mantida na legislação republicana». Nesse sentido, convindo recordar o significado das palavras “junto do comando”, expõe-se a situação do pessoal reconhecendo-se “explicitamente que o pessoal da polícia de investigação criminal, tanto como o da polícia de segurança é pessoal da polícia cívica de Lisboa; acrescentando que o director da polícia de investigação fosse considerado entidade autónoma, sem subordinação alguma ao comandante da Polícia Cívica”. Com o tempo a República tinha acabado por assumir o modelo adoptado no final da monarquia constitucional. Modelo que, de facto, nunca tinha abandonado.

No final da 1ª guerra mundial a reorganização dos serviços da Polícia Cívica⁶¹ procedeu à dissolução da secção de polícia de investigação criminal⁶². Apontava-se logo aí as direcções que se devia seguir na reorganização deste serviço. Assim, dissolvia-se a investigação criminal como ramo da Polícia Cívica, mas indicavam-se as normas que uma Polícia de Investigação Criminal completamente autónoma deveria no futuro possuir.

⁵⁸ Decreto 27 de Maio de 1911.

⁵⁹ O ano de 1917, um período de agitação em todos os sentidos, marcou o epicentro desta relação conflituosa. Cf. Arq. Governo Civil de Lisboa NT928 NR115, para constatar a constante troca de acusações.

⁶⁰ Portaria nº 1015 – Diário do Governo nº 115 14 de Julho de 1917

⁶¹ Decreto nº 8435 de 21 de Outubro de 1922.

⁶² Idem, art. 80

Durante o período Sidónio Pais (1918) a direcção da polícia de investigação tinha sido entregue a um oficial do exército⁶³. Agora, em 1922, reafirmava-se que o director e os adjuntos do serviço de investigação criminal “devem ser técnicos de competência, saídos da magistratura judicial”. Mais, os directores teriam agora plenos poderes no recrutamento, instrução e disciplina dos elementos da investigação criminal. Em 1925, numa nova reforma dos serviços da Polícia Cívica, ainda se consideravam os serviços e o pessoal da investigação criminal como parte integrante da Polícia. No entanto, os caminhos teoricamente enunciados no final da República seriam concretizados na vigência da ditadura militar.

A principal medida foi o assumir da preponderância da magistratura judicial sobre os serviços de investigação criminal. Em Dezembro de 1927⁶⁴, os serviços de investigação criminal são transferidos para a tutela do Ministério da Justiça. As instalações deixam o Edifício do Governo Civil, onde coabitavam com a Segurança Pública, e são transferidas para o Torel. Só a partir desse momento, a Polícia de Investigação Criminal se constituiria como uma instituição completamente autónoma. Durante o ano de 1928, um conjunto de medidas dotaria a PIC de um quadro próprio, com serviço de administração próprio⁶⁵. Em 1929, o processo de mudança completava-se com o decreto que sistematizava as normas que regiam a PIC⁶⁶. Como qualquer processo de mudança, esta transição, entre a tutela do Ministério do Interior e o Ministério da Justiça, acabou por deixar “rasto”, isto é, não houve uma separação total e abrupta. O Posto Antropométrico, um dispositivo de identificação criminal utilizado pela investigação criminal, manteve-se na dependência do Ministério do Interior, mas sem estar integrado na Polícia de Segurança Pública. Esta iniciou mesmo o seu próprio serviço de investigação criminal (Madureira, 2005).

A separação entre a segurança pública e a investigação criminal foi um processo profundamente enraizado, não apenas a um nível institucional ou organizacional, mas numa cultura profissional marcadamente distinta. A chave explicativa para este processo está na “cientifização” da investigação criminal. Como dizia um conhecido criminologista, “a Polícia de Investigação Criminal deixou de usar processos inquisitoriais estúpidos e bárbaros, para se converter numa ciência e numa vocação

⁶³ Decreto 3673 de 20 de Dezembro de 1917

⁶⁴ Decreto 14657 de 5 de Dezembro de 1927

⁶⁵ Esta mudança começou ainda em 1927. Cf. Decreto 13230 – Diário do governo de 7 de Março de 1927; que aprova o regulamento para agentes de 1ª e 2ª classe.

⁶⁶ Decreto nº 17640 de 22 de Novembro de 1929

especial, demanda cultura e estudo”⁶⁷. Enquanto a investigação criminal avançava, em linha com outras áreas da governação, para a especialização e construção de discursos e práticas científicas⁶⁸, a segurança pública continuou a ser uma prática quotidiana de negociação de uma ordem circunstancial.

Quadro III – Evolução do pessoal da secção de Investigação Criminal

1895	1900	1920	1925	1928
1 Juiz de Investigação Criminal	1 Juiz de Investigação Criminal	1 Director	1 Director	1 Director
1 Ajudante	1 Juiz Substituto Policia Administrativa	2 Adjuntos	2 Adjuntos	1 Sub Director
1 Escrivão	2 Juizes Auxiliares	1 Médico Identificador	1 Médico Identificador	3 Adjuntos
4 Amanuenses	1 Secretário	3 Chefes	4 Chefes	1 Chefe Secretaria
3 Chefes	3 Chefes	75 Agentes	86 Agentes	1 Tesoureiro
20 Agentes	20 Agentes			4 Chefes
				83 Agentes 1ª Classe
				80 Agentes 2ª classe

Fonte: Orçamentos Gerais do Estado



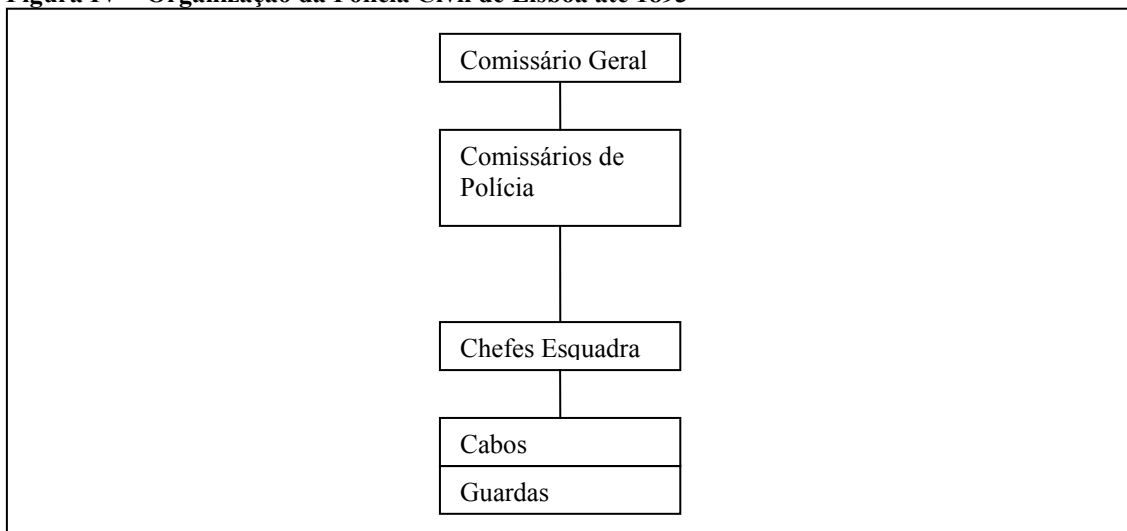
Novamente com a ajuda de organigramas vamos sistematizar a organização interna da Polícia durante o período em estudo, sintetizando o que temos vindo a analisar. Até 1893 a Polícia Civil permaneceu, segundo o Comissário Geral, na infância⁶⁹ (Figura 4). Uma estrutura simples, muito rudimentar, em que todos faziam um pouco de tudo. Como veremos mais à frente, era habitual os chefes de esquadra percorrerem as ruas da sua área fiscalizando o serviço policial, e até o Comissário Geral, segundo palavras do próprio, fiscalizava na rua os polícias em serviço. A enorme concentração de funções dificultava uma organização racional do trabalho, conduzindo à ineficácia e a inúmeras críticas de que a polícia era alvo.

⁶⁷ CAMPOS, Eurico, *Manual de Investigação Criminal*, Coimbra, 1929, (SC 10002 V.)

⁶⁸ Madureira (2006) afirma, no entanto, que a cientificidade da investigação criminal era mais discursiva do que prática.

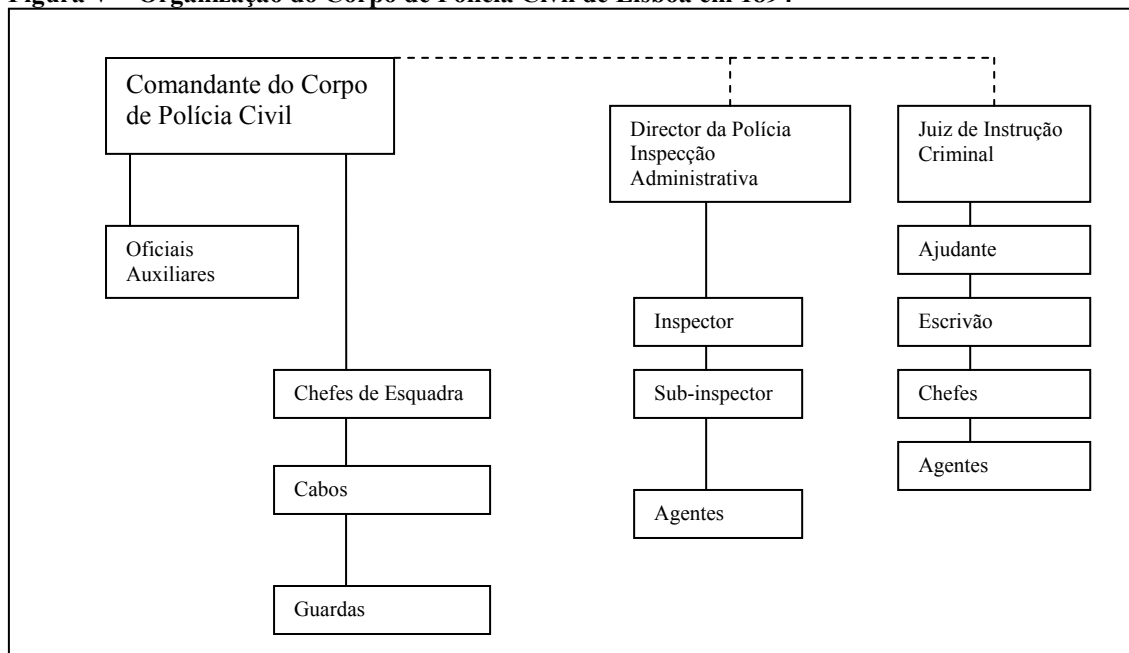
⁶⁹ Cf. Ordem de do Corpo nº 266 – 23 de Setembro de 1891, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT227 NP088

Figura IV – Organização da Polícia Civil de Lisboa até 1893



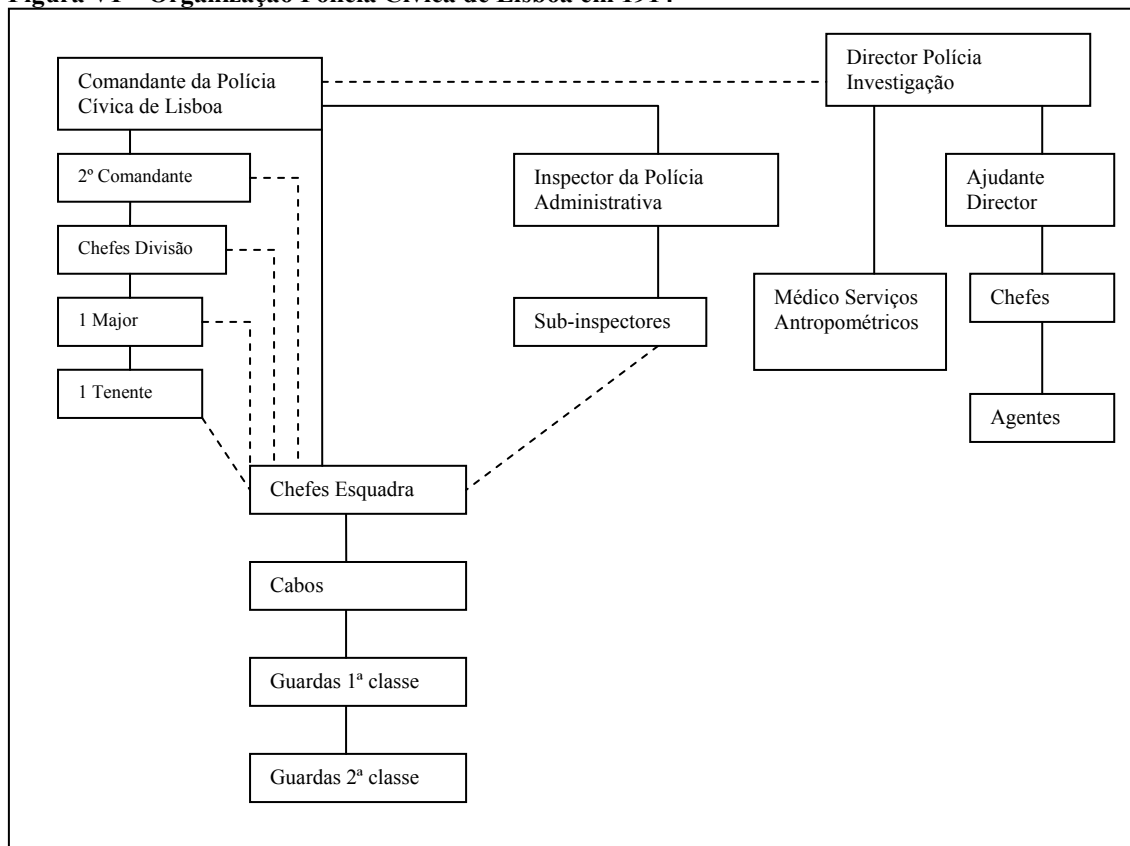
A importante reforma de 1893 veio alterar significativamente a estrutura interna do corpo de Polícia Civil. A mudança mais significativa conduziu a uma especialização de serviços que, com algumas alterações, se iria manter até à segunda metade da década de 1920. Apesar de ser no Comandante Geral que estava depositado o poder de direcção deste corpo, a polícia adquire dois outros directores que, especialmente no caso da investigação criminal, vão ter um significativo grau de autonomia e poder de acção. Se o ramo da segurança pública herdou a estrutura que já vinha detrás, nos outros dois ramos tiveram de se criar novos postos dentro da organização policial. Lugares como o de inspector e sub-inspector na secção administrativa, ou o de Juiz de Instrução Criminal passaram a fazer parte da, progressivamente mais complexa, estrutura policial.

Figura V – Organização do Corpo de Polícia Civil de Lisboa em 1894



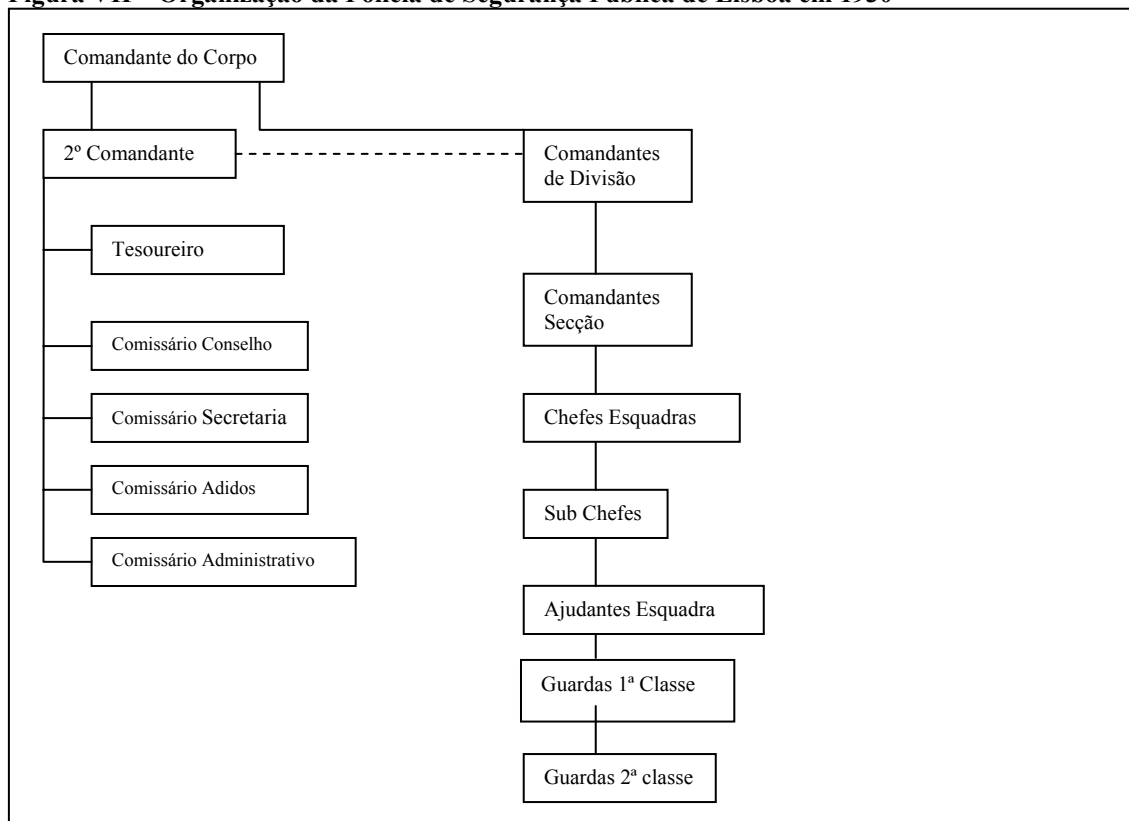
Depois da implantação da República a “nova” Polícia Cívica (Figura 6) vai manter, no essencial, as características que vinham do período monárquico. Importa contudo assinalar algumas mudanças. Em primeiro lugar, o ramo da inspeção administrativa manteve, desde o início do século XX, uma quase total dependência em relação à segurança pública. A investigação criminal, depois de uma perda de autonomia logo após a revolução republicana, recuperou-a gradualmente nos anos que se seguiram. Na investigação criminal assiste-se ainda ao aparecimento de lugares para técnicos especializados, como é o caso dos serviços de antropometria. No ramo da segurança pública o número de funcionários superiores cresce de forma assinalável. Inicia-se ainda uma fragmentação dos postos mais baixos da estrutura policial, resultado provável do desenvolvimento de uma ideia de carreira policial herdada do período monárquico.

Figura VI – Organização Polícia Cívica de Lisboa em 1914



Até 1930 (Figura 7) a Polícia vai perder definitivamente o ramo de investigação criminal e assistir à progressiva extinção da inspecção administrativa. Assinala-se o crescimento substancial do pessoal superior, exclusivamente com funções de administração da organização. Mantém-se o aumento do número de postos, na tentativa de aumentar as perspectivas de carreira. É particularmente importante notar a criação dos postos de sub-chefe e de ajudante de esquadra, uma progressiva desconstrução do lugar de cabo. Esta mudança revela, uma vez mais, uma preocupação no controlo dos polícias e do seu trabalho.

Figura VII – Organização da Polícia de Segurança Pública de Lisboa em 1930



2.2. Estrutura e Dinâmicas Organizacionais da Segurança Pública

A ideia inerente ao desenvolvimento do trabalho policial, nos moldes em que ocorreu, a partir do século XIX, era a de um mecanismo capaz de fomentar e manter a ordem civil. Mas assentava também na ideia de constituir uma organização que compreendesse chefias de topo, chefias intermédias e empregados enquadrados em ritmos de trabalho estabelecidos. O ambiente de trabalho foi então sendo construído no sentido de estabelecer um serviço controlado hierarquicamente, promovendo-se um espírito de lealdade e dedicação à Polícia.

As polícias urbanas constituíram-se como organizações semi-militares. Incorporaram características da organização militar, sobretudo a estrutura hierárquica e a disciplina, conjugando-as com características típicas do funcionalismo público, como o recrutamento entre civis. Nas páginas que se seguem tentaremos compreender a composição da organização policial, identificando mudanças e assinalando os equilíbrios estabelecidos no binómio militar – civil.

Neste ponto abordaremos exclusivamente a secção de segurança pública. Esta opção prende-se com duas razões. Em primeiro lugar porque é aquela que congregava o maior número de homens, que tinha maior visibilidade pública e que executava o maior número de funções. Por outro lado, a secção de investigação criminal tinha uma funcionalidade específica de combate ao crime, afastando-se por isso do nosso objecto principal, a segurança pública. A secção administrativa, tendo ao longo do período em estudo um número relativamente reduzido de funcionários, dependeu sempre da segurança pública para cumprir o seu mandato, por isso, ao concentrarmo-nos na polícia de segurança pública, estamos a abarcar também a administrativa.

A estrutura policial, durante o período em estudo, adquiriu progressivamente características de modernidade organizativa e profissional: uma estrutura de carreira que se vai formando e que com o tempo se torna mais complexa; uma profissionalização assente não só nas maiores expectativas de carreira, mas também no aumento dos níveis de eficácia. No geral, a distribuição interna de competências e responsabilidades tornou-se complexa e dividida num número crescente de lugares. A linha de comando estabeleceu uma estrutura em que mais competências e responsabilidades foram sendo atribuídas a mais postos.

De Comissário a Comandante: a chefia da Polícia de Lisboa

Entre 1876 e 1910, a Polícia Civil de Lisboa foi dirigida apenas por duas pessoas (até 1893 Comissário Geral, depois Comandante Geral). Estas duas lideranças representaram duas formas distintas de conceber a direcção de serviços policiais. A primeira, de Cristóvão Morais Sarmiento, entre 1876 e 1893, estava arraigada numa perspectiva legalista. A segunda, de José António Morais Sarmiento, entre 1893 e 1910, introduziu uma dinâmica militar na organização, visível em aspectos fundamentais como a disciplina ou a estrutura hierárquica. A mudança em 1893 não foi tão radical como uma análise meramente formal poderia indicar. A introdução de características militares na reforma de 1893, mais que sobrepor-se ou substituir, acabou por conviver com a dimensão mais legalista e civil de chefia anterior. Cristóvão M. Sarmiento deixou de ser Comissário Geral para ser nomeado director da secção administrativa⁷⁰. Vejamos mais em pormenor cada uma destas duas lideranças.

⁷⁰ Despacho da 3ª repartição da Direcção Geral de Administração Política e Civil de 29 de Agosto de 1893, Ministério dos Negócios do Reino, Diário do Governo nº 194 – 30 de Agosto de 1893.

A 22 de Outubro de 1876, Cristóvão Pedro Morais Sarmiento foi nomeado para o cargo de Comissário Geral da Polícia Civil de Lisboa. Descrito como um homem culto, nasceu e foi educado em Londres e em Viena, onde o pai, 1º barão e 1º visconde da Torre de Moncorvo fora embaixador de Portugal. Formou-se em Direito (bacharel) aos 23 anos em Coimbra. Estava na polícia desde a sua criação no cargo de comissário da 3ª divisão da Polícia Civil de Lisboa. As diligências que procedia eram normalmente bem sucedidas, mercê da sua perspicácia e da formação pragmática que adquirira em Londres⁷¹. A sua experiência na polícia levou-o a reformar e modernizar todo o serviço, melhorando também todas as instalações de esquadras e postos. Foi o suporte técnico da lei que remodelou a organização e funcionamento da polícia em 1876. Depois de 1893, conservou-se na inspeção administrativa até 1905, falecendo no dia 26 de Dezembro de 1906. Foi o último civil a ser Comissário Geral da Polícia de Lisboa⁷².

Não parece ser uma mera coincidência o facto de a única fotografia que conhecemos de Cristóvão Morais Sarmiento ser a de um homem sentado à secretária. Ao longo dos anos construiu a imagem de um homem de leis, mas incapaz de controlar um corpo de polícia. Terá sido a deficiente disciplina do corpo que ditou a sua substituição no comando policial. Nas ordens de serviço da polícia fica claro um certo paternalismo de C. Morais Sarmiento em relação aos polícias. Um chefe sempre disposto a perdoar e a avisar pela última vez. No dia 2 de Julho de 1890, C. Morais Sarmiento telefonava á 4ª divisão transmitindo que “Sua Exa. o Sr. Governador Civil ordena que pela 4ª divisão se envie em todos os quartos de serviço, dois guardas de patrulha para o jardim de Algés onde todos os dias há bulhas entre passageiros e cocheiros e de noite se praticam toda a sorte de obscenidades”. No dia seguinte: “Esta manhã fui ao dito jardim para verificar se a minha ordem havia sido cumprida. Nem no jardim, nem nas proximidades encontrei polícia algum”, mas não parece ter desistido: “tratando porém de procurar onde estariam os polícias fui encontrá-los dentro da estação da via férrea de Algés encostados a um ripado que deita para o mar, e em amena conversa com os carregadores da estação”. Assim, “Tão grave falta mereceria um castigo severo”, no entanto, “limito-me porém a dar-lhe como pena duas patrulhas de castigo a cada um dos referidos guardas”⁷³. Os últimos anos de C. Morais Sarmiento à frente da polícia foram marcados por regulares tentativas de conquistar autoridade no seio do corpo policial, sem obter

⁷¹ (VAZ, 1998: 103), citando Galeria dos Criminosos Celebres vol.1 pág. 81.

⁷² Até 1999

⁷³ Ordem do Corpo nº 183 – 2 Julho de 1890

sucesso. No dia 5 de Novembro de 1890, pedia “para bem da disciplina do corpo de polícia e para que haja igualdade na concessão de licenças e dispensas de serviço às praças de polícia novamente faço lembrar que somente a mim compete a concessão de licenças e dispensa dos quartos de serviço”. Uma vez que “tenho reparado que somente as praças de certas divisões me procuram para pedir essas dispensas de quartos de serviço, enquanto que as praças de outras divisões ou nunca precisam dessas dispensas ou então são por alguém infringidas as minhas ordens a esse respeito”. Mas, como todo o bom pai, adia para uma próxima vez a tomada de medidas mais severas: “antes de tomar sérias responsabilidades a esse alguém novamente e pela última vez faço lembrar esta minha ordem na certeza que ponho acima de todas as conveniências da disciplina do corpo que tenho honra de ser chefe”⁷⁴. Situações semelhantes a esta eram regularmente expressas nas ordens de serviço. Era notória a imagem de alguém que não conseguia ter controlo sobre a força que dirigia.

A nomeação de J.A. Morais Sarmiento para Comandante da Polícia Civil de Lisboa⁷⁵ parece ter obedecido mais a pressupostos políticos do que a uma adequação técnica para o cargo. Apesar de aparentados, Cristóvão Pedro e José António não eram família directa. José António era natural de Mirandela, estudou em Bragança e iniciou o serviço militar em Chaves. Em 1867 frequenta em Lisboa a Academia Militar. Em 1869, quando se gradua, o oficial instrutor destaca a sua inteligência. No ano seguinte casa-se com uma respeitável senhora de Mirandela, e até 1887 gera 4 filhos. Como oficial, começa e permanece durante cerca de 20 anos no Regimento de Chaves. Em 1888 é colocado na Guarda-fiscal do Porto, onde três anos mais tarde enfrenta a primeira revolta republicana, merecendo um louvor especial pela forma como se comportou. O novo comandante da Polícia de Lisboa era portanto um homem praticamente virgem em relação à vida lisboeta e mesmo ao ambiente urbano em geral. Num pequeno artigo biográfico Montalvão Machado refere que a sua nomeação terá sido iniciativa do próprio rei D. Carlos (Machado, 1962: 8). Mantinha também uma relação de amizade com João Franco que, ao longo dos anos, seria várias vezes referida pelos adversários políticos. Apesar de alguns pontos obscuros, a hipótese de uma nomeação unicamente sustentada na confiança política parece ser a mais provável.

⁷⁴ Ordem do corpo nº 309 – 5 de Novembro de 1890.

⁷⁵ Cf. Primeira ordem do corpo assinado pelo novo comandante. Ordem do Corpo nº 242 – 30 Agosto de 1893.

A escolha de J. A. Morais Sarmiento, assim como algumas medidas contidas no novo regulamento, vieram introduzir na Polícia de Lisboa o elemento militar característico de outras polícias urbanas. Olhando para alguns exemplos, quer europeus quer norte americanos, constatamos que os comandos eram normalmente repartidos por elementos ligados ao direito e ao exército (Miller, 1977:2)⁷⁶. Na Europa continental o peso dos militares era superior aos da área do Direito (Emsley, 1999). Neste sentido, a reforma de 1893 aproximou a Polícia de Lisboa dos modelos internacionais e em particular dos modelos francês e alemão.

Nas quase duas décadas de comando de J. A. Morais Sarmiento a Polícia Civil parece ter adquirido uma estabilidade significativa. A hipótese de esta estabilidade ter como principal motor o novo comandante é bastante consistente. De facto, se não houve um decréscimo nos problemas com a ordem pública, e se não existiram alterações de fundo no enquadramento da autoridade do Estado, a maior estabilidade, a partir de 1893, pode ter ficado a dever-se à acção do novo comandante. Tomando as ordens de serviço como fonte, podemos caracterizar a nova chefia como estando mais próxima dos problemas quotidianos da organização e preocupada em aprofundar a definição de serviço policial.

Um hábito estabelecido a partir de 1893 foi o de reunião semanal entre o comandante da Polícia e os chefes de esquadra. Como vimos atrás existia uma distância latente entre Cristóvão Morais Sarmiento e os chefes de esquadra. Esta, advinha não só da própria estrutura policial que contemplava um patamar intermédio, os comissários, como também de um modo de agir menos operacional por parte de Cristóvão Pedro. Quanto aos guardas, a nova liderança parece ter sido mais dura em termos disciplinares, mas não deixou contudo de saber recompensar e preocupar-se com as condições de trabalho. Uma medida curiosa, mas demonstrativa deste cuidado, foi a distribuição de aguardente aos guardas que nas noites de Inverno faziam serviço de patrulha⁷⁷. O alcoolismo e a permanência dos guardas em tabernas eram graves problemas disciplinares. A estratégia da chefia policial não passou então apenas pela punição, mas também pela preocupação com as reais condições de trabalho. Durante anos, uma verba destinada à compra de aguardente veio consignada nos orçamentos gerais do Estado.

⁷⁶ Os primeiros comissários da Polícia de Londres eram Charles Rowan (militar) e Richard Mayne (advogado)

⁷⁷ Cf. O.C. n.º 336 – 2 de Dezembro de 1894, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT231 NP093.

Não foi apenas em matérias de administração da força que a nova liderança inovou. J. A. Morais Sarmiento aprofundou ao longo dos anos o que seria a sua ideia sobre a missão da Polícia na sociedade lisboeta. Em Maio de 1898, a ordem de serviço do dia 30 trazia um longo enumerar de normas de conduta e objectivos da acção policial. O objectivo não era apenas dizer aquilo que a Polícia devia fazer, mas a forma correcta de o fazer, para almejar uma eficácia, que em si também era um conceito novo no discurso policial. Assim, começa por pedir aos chefes de esquadra que “pelo exemplo e pela palavra [façam ver aos guardas] que a missão da polícia é essencialmente benéfica e protectora”, devendo a polícia evitar por todos os meios ao seu alcance que se dessem ocorrências passíveis de actuação policial. No fundo, tratava-se de expressar a natureza preventiva da acção policial que tinha estado na base da criação da *Metropolitan Police* em 1829. Continua enfatizando o facto de os polícias deverem procurar mais a paz que o conflito, “quando um guarda, em qualquer situação que se acha, presencie algum facto ou alguma discussão que possa originar conflito, deve acercar-se prontamente, porque muitas vezes basta simplesmente a sua presença para evitar o prosseguimento desagradável da ocorrência”. Existe, pelo menos em teoria, a tentativa de inverter o objectivo final da acção policial. Como refere o próprio comandante, o bom polícia não é aquele que consegue o maior número de prisões, mas aquele que consegue evitar que elas aconteçam. A polícia tinha de conseguir que a sua presença fosse desejada pelas pessoas, “nos pequenos incidentes deve procurar conciliar, harmonizar os desavindos, e só quando esse modo não seja apreciado devidamente e as suas indicações não sejam seguidas é que deve então proceder por forma mais enérgica”. Adjectivos como cordura, delicadeza, urbanidade ou imparcialidade são palavras utilizadas várias vezes no discurso do comandante. Destaca também os grupos que devem merecer uma especial atenção e protecção por parte da polícia. Doentes, velhos, crianças e mulheres deviam ser apoiados constantemente pelos polícias. Quanto aos “loucos” e “ébrios”, o polícia devia lembrar-se que se tratavam de “uns desgraçados, privados permanente ou momentaneamente da razão”, e por isso, quando tivessem de dominá-los ou “reduzi-los á obediência”, não deviam empregar força excessiva ou gratuita. Num tom mais severo adverte, “qualquer praça que por paixão, vingança ou por qualquer outro sentimento condenável alterar a verdade dos factos na intenção de prejudicar alguém será rigorosamente castigada e o mesmo

sucedirá aquelas que agredirem alguma pessoa presa ou livre, sem que haja dado motivo para isso”⁷⁸. O comandante pretendia que a principal preocupação na mente dos guardas fosse a de proteger o público. O que aqui se constata é uma inversão do mandato policial. De uma natureza negativa, de combate aos criminosos e a todos aqueles que ameaçassem a propriedade e os bons costumes, a polícia devia, nas palavras do seu comandante, esforçar-se por ser aceite na comunidade. O polícia devia inverter a perspectiva da sua acção para uma ideia positiva, de auxílio e segurança, que proporcionasse uma total aceitação da polícia por parte da comunidade.

É possível com alguma segurança perceber que também na Polícia de Lisboa terá ocorrido aquilo que Haia Shpayer-Makov (2002) designou por estabilidade organizacional. A maior permanência dos homens na organização e métodos mais agilizados de administração da força permitiram uma sistematização da actuação policial. No caso de Lisboa, os procedimentos policiais em ocasiões como o Carnaval ou a recepção de chefes de Estado estrangeiros permitiram-nos, através das ordens de serviço, concluir que a organização dentro do corpo policial aumentou consideravelmente. O ordenamento do trânsito, nestas ocasiões especiais, foi um dos pontos em que esta mudança se tornou particularmente visível. J. A. Morais Sarmiento parece ter sabido incorporar os ideais e ser um agente de mudança neste processo de modernização.

A estabilidade no comando policial nas décadas finais da monarquia constitucional vai dar lugar a uma instabilidade recorrente durante a República. Ao nível das características dos nomeados para o lugar de Comandante Geral manteve-se a política de nomear militares, apesar de algumas vezes se afirmar que, num plano ideal, a polícia deveria formar os seus próprios oficiais superiores⁷⁹. A 9 de Outubro de 1910, assumiu o comando o major de artilharia Alberto Carlos da Silveira. Para segundo comandante foi nomeado o capitão Tristão da Câmara. O segundo comandante foi quem de facto comandou a corporação, uma vez que o comandante geral nos dois anos que se seguiram foi nomeado por duas vezes Ministro da Guerra. A nomeação do segundo comandante para comandante geral tornou-se um procedimento usual durante o período

⁷⁸ O. C. n.º 150 – 30 de Maio de 1898; Arq. Polícia Civil de Lisboa NT 233 NR 095

⁷⁹ Por exemplo Cf. Decreto-Lei n.º 8435 de 21 de Outubro de 1922

republicano. O recurso a oficiais já em serviço na polícia para preencherem a vaga de comandante tornou-se também habitual⁸⁰.

Até ao fim da I guerra mundial a Polícia de Lisboa teve um número considerável de comandantes gerais. Contudo, nenhum foi capaz de deixar uma marca distintiva na corporação. À semelhança dos tumultuosos tempos que se viviam, também a Polícia viveu um período de enorme instabilidade, sem que um rumo preciso fosse delineado. A organização parecia feita em pedaços. Esta situação aplicava-se não só à organização interna, mas também às funções policiais. Com o início da guerra, a Polícia começou a ficar sobrecarregada com funções de vigilância das padarias descurando o policiamento regular da cidade⁸¹.

Após a Primeira Guerra Mundial, o país, e Lisboa em particular, assistiu a uma mudança estrutural nas agitações da ordem pública. O caos generalizado a que se assistiu por diversos momentos entre 1910 e 1918 deu lugar, durante os anos 1920, à acção de grupos, na plena acepção da palavra (Cf. Freire, 1992). Com um mínimo de organização, estes grupos promoviam agitações em que era possível à Polícia identificar os focos de agitação. Esta mudança reflectiu-se naturalmente na acção dos polícias, particularmente ao nível da chefia.

Em 1923 foi nomeado comandante o Tenente-coronel José Maria Ferreira do Amaral. Pela primeira vez durante o período republicano a Polícia teria uma liderança forte, estável e carismática. Ainda hoje, quem se deslocar à Sala Nobre do Comando Metropolitano da PSP de Lisboa poderá ver com grande destaque as armas deste comandante e a sua imagem em tamanho consideravelmente maior ao dos outros comandantes da PSP também ali expostos. Concentrando atenções no combate aos grupos organizados revolucionários armados, Ferreira do Amaral tornou-se uma figura

⁸⁰ O Major Virgílio Esmeraldo, paradigma do que acabámos de descrever, assumiu o comando em 1917, 1918, 1920 e 1921.

⁸¹ Por exemplo a queixa em Novembro 1917 do Comandante da Polícia ao Governador Civil, “Em referência ao ofício sem número da 1ª repartição desse Governo Civil, com data de 24 do corrente, cumpre-me comunicar a V. Exa. que apesar de toda a minha boa vontade impossível é providenciar no sentido de se evitar por completo os roubos e estragos a que o mesmo ofício se refere, isto não só porque eles se dão em locais afastados, onde o policiamento quase se não efectua pela grande falta de pessoal, mas ainda porque a falta de iluminação pública favorece extraordinariamente os gatuños. Conhece Vexa perfeitamente a complexidade dos serviços cometidos à polícia do meu comando e a exiguidade do seu efectivo que não chega para o policiamento do centro da cidade, pois que sendo aproximadamente de mil homens e este número sempre diminuído pelos serviços extraordinários que é necessário desempenhar, tais como tribunais, serviços de padarias, etc. Nestas condições e enquanto as vagas existentes nesta corporação não forem preenchidas, continuarão a dar-se os factos lamentáveis a que aquele ofício se refere, sem que, por os motivos que deixo expostos, possa providenciar por forma a serem evitados.”; Arq. Governo Civil de Lisboa, Última Incorporação, NT 926 NR 113

respeitada por republicanos e por aqueles que se lhes opunham⁸². Depois da implantação do Estado Novo foi a única figura do passado a ser regularmente recordada pelo corpo de polícia.

Ferreira do Amaral chega à polícia depois de ter combatido, durante a I guerra mundial, em Africa e em França. Em comparação com os anteriores comandantes, Ferreira do Amaral assumiu, literalmente, na rua a manutenção da ordem. Os relatos da época mostram um chefe mais operacional e menos político. A sua reputação, em parte mitificada, ficou a dever-se a ao atentado que sofreu em Abril de 1925. Os constantes desactos que se davam em Lisboa, sublevações revolucionárias, actos ou boatos terroristas transformavam a polícia num alvo quotidiano por parte dos grupos activistas. Um desses grupos, a Legião Vermelha, atacou o comandante da polícia no caminho entre sua casa e o Governo Civil, na esquina da Rua da Escola Politécnica. O comandante ficou gravemente ferido, sendo transportado para o Hospital de S. José. Nos dias que se seguiram a polícia, através de todas as secções, montou uma caça ao homem. Antes no entanto prestou homenagem ao seu comandante. Mil e quinhentos polícias, da segurança pública, investigação criminal e administrativa seguiram em cortejo para o Hospital. No final, “os guardas da Polícia de Segurança, em número superior a mil, formaram em coluna, e em rigorosa e silenciosa marcha, desfilaram, vindo assim até ao Rossio, onde foram destroçando e tomando o rumo das suas esquadras”⁸³

Transportando para a polícia uma ideologia militar, Ferreira do Amaral identificou um inimigo, a Legião Vermelha, e combateu-o como se de uma guerra se tratasse. “Se era exigente no cumprimento dos deveres de cada um, todos sabiam como ele assumia as responsabilidades nos incidentes originados por erro de ofício ou pelo cumprimento exacto das ordens recebidas. E, de tal maneira essa confiança se estabelecera, desde os guardas aos mais graduados que era frequente ouvir-se dizer ao visado em qualquer desses incidentes: “estou tranquilo. Sinto as barbas do Amaral nas costas” (Lourenço, 1954: 78). Estas palavras de Agostinho Lourenço, que trabalhara directamente com Ferreira do Amaral e assumiu depois a chefia da Polícia Política do Estado Novo, ilustram bem este tipo de comando presente, actuante, tipicamente militar. Um comando que não confiava na autonomia de julgamento e acção que caracterizavam o policiamento urbano, “Ferreira do Amaral dava às esquadras as suas ordens de

⁸² Ver por exemplo testemunho de Oliveira Salazar em Lourenço (1954: 7)

⁸³ Diário de Lisboa, 19-05-1925

concentração e indicava-lhes com precisão, os itinerários a seguir e as disposições de segurança a adoptar”. E continua, Agostinho Lourenço, “Era o primeiro a dar o exemplo no cumprimento das determinações legais e das instruções superiores e, assim, não perdoou a sua esposa a multa que lhe fora aplicada pelo guarda destacado à sua porta, por ter sacudido da janela para a via pública, um pano do pó, dentro das horas a que a respectiva postura municipal proibia de o fazer. O recibo dessa multa, conservava-o num modesta moldura de pinho, no seu gabinete do comando e, mostrando-o sempre a quem ia pedir o favor de uma anulação” (Lourenço, *idem*). Inteiramente verdade ou não esta história ilustra um tipo de comando que nunca, durante a República, tinha sido experimentado e que marcaria depois os primeiros anos da ditadura. Ferreira do Amaral faleceria, ao comando da Polícia de Lisboa, em 1931.

Em directa subordinação ao Comandante Geral da polícia de Lisboa estavam os funcionários superiores. Este grupo tinha a função de auxiliar o comandante na comunicação e execução de directivas. Ao longo do tempo este grupo mudou significativamente, em número e características. Acompanhando o crescimento geral do corpo, o número de funcionários superiores aumentou de forma consonante. Outras variáveis importam contudo para a caracterização destes homens, a distinção entre civil e militar e a componente territorial das suas funções.

Até à reforma de 1893 os funcionários superiores eram apenas os Comissários de Polícia. Em número de três, eram responsáveis por áreas da cidade designadas de divisões que, em princípio, seguiam os limites de outra divisão administrativa, os bairros. Estes homens eram normalmente formados em direito, como exemplifica o caso do Comissário Geral da Polícia entre 1876 e 1893 Cristóvão Morais Sarmiento e que antes tinha desempenhado a função de Comissário de Polícia. No início de da década de 1890 a prática de nomear bacharéis para comissário de polícia ainda parecia manter-se⁸⁴.

As mudanças introduzidas pelo novo comandante em 1893 retiraram a estes homens, apenas por algum tempo, a dimensão territorial das suas competências. Assim, já não tinham a jurisdição de uma parte da cidade, mas funções específicas não territoriais, como eram os casos da instrução e disciplina. A fixação definitiva de divisões policiais apenas ocorreu durante os anos 1920. Antes desta data a estrutura

⁸⁴ Cf. Por exemplo, O.C. n.º 238 – 26 de Agosto de 1890, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT225 NP087, que nomeia o bacharel José Manuel da Veiga para Comissário da 1.ª divisão da Polícia Civil de Lisboa.

policial mudou várias vezes entre a ligação directa comandante – chefes de esquadra e uma chefia intermédia, designada divisão e encabeçada por um destes funcionários superiores.

Certo é, no entanto, o seu crescimento em número. Como podemos observar nas figuras (nº 4, 5, 6, 7), este tipo de pessoal aumentou regulamente ao longo dos anos aqui em estudo. Para além das funções de comando territorial, as competências de administração do corpo e de formação requeriam cada vez mais homens. As burocracias internas e a complexificação dos processos administrativos obrigaram a um dispêndio maior de homens nestas funções.

Uma mudança introduzida pela reforma de 1893 manteve-se até aos anos 1980. O preenchimento destes postos por oficiais militares. Ao contrário do que se passava em Inglaterra, onde apenas um número muito reduzido de postos superiores era ocupado por entradas directas de militares (Shapyer-Makov, 2002), a Polícia de Lisboa manteve sempre o seu quadro de funcionários superiores ocupado por militares, que entravam directamente para aqueles postos. Esta característica impediu a constituição de uma carreira policial que permitisse uma ascensão total dentro da estrutura policial. Mais uma vez, alguns políticos da República exprimiram o desejo de ver a Polícia formar os seus próprios oficiais, recrutando-os dentro da própria força e entre civis, no entanto, estes desejos nunca passaram de meros planos⁸⁵. Assim, a cópia da estrutura militar, isto é, a divisão entre oficiais e o *rank and file*, que se verificava na estrutura policial, nunca foi posta em causa. Situação que ainda hoje, em que a polícia forma os seus próprios oficiais, se mantém.

Chefes de Esquadra

Os chefes de esquadra desempenharam o papel de liderança quotidiana do policiamento. Ao longo do período em estudo vão progressivamente ver-se confinados a tarefas no interior da esquadra. A escrita das participações e a elaboração dos mapas estatísticos vão tirar-lhes cada vez mais tempo para fiscalizarem na rua a acção dos polícias. O seu papel na elaboração das estatísticas, mormente na classificação dos vários tipos de serviços prestados e nos crimes praticados, deve ser destacado. Para este trabalho é no entanto mais importante enfatizar o seu desempenho na formação do corpo policial.

⁸⁵ Cf. Decreto-Lei nº 8435 de 21 de Outubro de 1922

O papel dos chefes de polícia foi muito importante na configuração moderna das forças policiais urbanas. No entanto, ao contrário dos exemplos de outras cidades europeias e norte americanas, não parece ter nascido entre os chefes de esquadra lisboetas um espírito de grupo suficientemente forte que possibilitasse a formação de associações e a publicação de periódicos que reclamassem por melhores condições profissionais. A representação da polícia como repressora da criminalidade ganhou um peso absoluto durante o século XX. Em detrimento da visibilidade das inúmeras funções cumpridas pela polícia, foi através do crime e do seu combate que as forças policiais ganharam estatuto social. Esta situação ficou a dever-se a uma série de factores, entre os quais, uma progressiva tomada de consciência profissional por parte dos chefes de polícia. Tanto na Europa como nos E.U.A. foi entre os chefes de esquadra que se forjou uma cultura policial projectada a partir do processo de profissionalização (Walker, 1977:33–50; Emsley, 1996:94–106; Berliere, 1991:36–54). Apesar de esta categoria policial ser reduzida em Lisboa não nos devemos esquecer que, no final do século XIX e início do século XX, se começaram a formar em Portugal polícias nas capitais de distrito. A estas forças ocorreram, pelo que se sabe, alguns chefes de esquadra de Lisboa⁸⁶. Sobre os contactos que se mantiveram entre os que partiram para a província e os que ficaram em Lisboa pouco se sabe. Futuras investigações poderão revelar uma certa unidade entre estes elementos no caso português. Entretanto podemos começar a identificar e compreender algumas características destes elementos.

O horário dos chefes de esquadra era, ao contrário dos restantes elementos que trabalhavam na esquadra, comparável ao dos funcionários públicos em geral. Tinham de permanecer na esquadra ou na zona da esquadra entre as 8 horas da manhã e as 3 da tarde⁸⁷. Como a maioria residia nas redondezas, ou mesmo na própria esquadra⁸⁸, parecem ter-se constituído como figuras centrais do bairro⁸⁹. Este estatuto era-lhes conferido em parte pelas políticas de gestão da força policial que privilegiavam a manutenção do mesmo chefe muitos anos na mesma esquadra. À excepção dos

⁸⁶ Cf. SAMPAIO, Carlos Correa, *Manual da Polícia Civil: Prático e Portátil*, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1905.

⁸⁷ Algo que nem sempre pareciam cumprir. Cf. O.C. nº 156 – 4 de Junho de 1892, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT228 NP090

⁸⁸ Cf. Almanach Palhares, vários anos.

⁸⁹ Em 16 de Fevereiro de 1933 aposentou-se o chefe da esquadra da Ajuda, António Joaquim Aguiar, que a tinha chefiado durante 15 anos. O comércio local e as sociedades recreativas fizeram uma festa que teve lugar na sede do Clube Musical 1º de Janeiro. Três dias depois houve outra homenagem promovida por comerciantes, industriais e sociedades recreativas da Ajuda (Ribeiro, 1954: 62). Outro exemplo semelhante, no início do século XX, na esquadra do Bairro Alto é descrito em Pais (1985: 942).

conturbados primeiros anos da República parece ter existido uma assinalável estabilidade na manutenção destes homens à frente de uma mesma esquadra. Investigações mais aprofundadas que proporcionem dados biográficos dos chefes de esquadra poderão ajudar a aferir desta característica da organização policial.

O número de chefes não nos proporciona grandes dados adicionais uma vez que dependia exclusivamente do número de esquadras. Em algumas alturas foi mesmo inferior com esquadras a serem comandadas por cabos graduados. Ainda assim registe-se que em 1890 existiam 16 chefes de esquadra, em 1900 existiam 21, até 1911 o número aumentou até aos 23, em 1920 acompanhou o aumento significativo de polícias fixando-se nos 35. Assistiu-se, pela primeira vez, a uma redução em 1930 com 34 chefes, número que se manteve inalterado em 1940⁹⁰. Estes números encontram-se em linha com o crescimento geral do corpo de polícia.

Que funções desempenhavam os chefes de esquadra? A lei diz-nos que “são responsáveis pela disciplina, instrução, asseio e educação militar das praças que constituem a fracção do seu comando”. Eram também encarregues de zelar pela “polícia e higiene das esquadras”. Seguindo a linha de comando hierárquico da organização tinham de transmitir as ordens do comandante, dando parte ao mesmo comandante de todos os “acontecimentos graves” que sucedessem na sua zona. Legalmente tinham de rondar os guardas em patrulha pelo menos uma vez por noite. Tinha a obrigação de receber as queixas e denúncias dos cidadãos. Ao nível burocrático, “remeter pelas vias competentes ao comandante, devidamente informadas, as participações, requerimentos, petições ou representações das praças das suas esquadra”, assim como de todo o expediente produzido pela esquadra. No plano da formação deviam “fazer teorias sobre os regulamentos policiais, de serviço e disciplinar, e sobre os deveres que cada um tem de cumprir”⁹¹. Na década final do século XIX e nas primeiras do século XX, o papel do chefe de esquadra manteve-se na sua essência inalterado. Assinale-se apenas que as competências burocráticas aumentaram progressivamente e em sentido contrário diminuíram as funções de instrução.

Um dos principais aspectos a compreender no posto de chefe de esquadra é o nível de autonomia em relação ao comando central. Antes de 1890 este grupo gozou de uma autonomia significativa em consequência da deficiência dos meios de comunicação

⁹⁰ Cf. Orçamentos Gerais do Estado

⁹¹ Regulamento Geral e Disciplinar do Corpo de Polícia Civil – Diário do Governo n° 84, 16 de Abril de 1894, art. 25º, alíneas 1ª a 10ª.

e dos procedimentos burocráticos adoptados. Durante esta década a situação vai começar a mudar como efeito da adopção de uma tecnologia de comunicação que vamos analisar mais á frente (o telefone) e também da mudança para um comando mais militar que privilegiava um forte controlo hierárquico. Ainda antes da reforma de 1893 o Comissário Geral da Polícia recomendava “aos comandantes das esquadras que comuniquem sempre pelo telefone a este comissariado geral qualquer ocorrências mais extraordinárias, tais como tentativas de suicídio, ferimentos, desordens graves. Ultimamente tem-se dado algumas ocorrências que não têm sido comunicadas pelos telefones. Não desejo que se repitam tais faltas.”⁹². Os dados disponíveis não permitem saber com segurança as mudanças na autonomia dos chefes de esquadra. No entanto, é possível afirmar que a própria forma como a organização estava estruturada permitia uma autonomia relativa. Era a capacidade individual do chefe em escolher, decidir e actuar que muitas vezes contava de facto.

Os chefes de esquadra assumiram quase integralmente a formação dos polícias até ás primeiras décadas do século XX. Se tivermos presente que a instrução era um dos principais factores de profissionalização dos polícias, na medida em que lhes conferia um conhecimento das leis e dos procedimentos correctos que os primeiros polícias não tinham de todo, percebemos a importância dos chefes de esquadra na organização policial. As pressões políticas e organizacionais para obtenção de níveis mais elevados de eficácia, baseados em procedimentos legais e uniformizados, obrigaram os polícias a adquirir um conjunto de saberes cada vez mais complexos. O veículo de transmissão destes saberes era o chefe de esquadra e desenrolava-se ao nível das esquadras. No início da década de 1890 começaram a surgir pressões sobre os chefes para que assumissem plenamente este papel: “que para se evitarem diversas faltas cometidas por vários guardas, devido ao pouco conhecimento que eles [a maioria] das vezes [têm] inerente ao melindroso cargo que exercem, de novo [se] suscita aos comandantes de esquadra e postos que nas prelecções aos seus subordinados, os instruem convenientemente, para assim adquirirem o conhecimento do serviço e da máxima regularidade e sisudez no desempenho da sua missão.”⁹³

A prelecção dos chefes de esquadra era um momento fundamental na instrução dos guardas. Ao longo da décadas esta prática foi-se tornando cada vez mais formal: “que para futuro seja designado o dia de 5ª feira de cada semana para que os chefes e

⁹² Ordem do Corpo nº 330 – 25 de Novembro de 1892, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT228 NP091

⁹³ O.C. nº 294 – 21 Outubro de 1894, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT230 NP092

comandantes de esquadras e postos façam as teorias designadas no nº 8 do art. 25º do Regulamento do Corpo, de forma que sejam feitas ao render dos quartos das 9 horas da manhã e 1 e 5 da tarde, tomando sempre de preferência para tema dessas teorias qual deverá ser a forma porque a polícia se deve portar nas suas relações para com o público, qual a maneira de apreciar e resolver quaisquer incidentes que se lhe dêem na rua, exemplificando casos policiais, que se hajam dado ou que possam vir a dar-se, tomando sempre por base as instruções que repetidas vezes se têm dado”⁹⁴.

A partir de 1915 intensificaram-se as tentativas para concentrar a formação dos guardas num único período (de algumas semanas) antes da colocação numa esquadra⁹⁵. A consciência de que aprender a ser polícia devia ser feito em escolas e não “*on the job*” foi-se consolidado entre os responsáveis policiais. Finalmente, já em ditadura militar, criaram-se escolas centrais encarregues de leccionar cursos policiais⁹⁶. A formação oficial deixava definitivamente de ser um domínio dos chefes e das esquadras.

A definição de estilos de policiamento feita pelos chefes de esquadra fazia-se sentir sobretudo em acções específicas e levadas a cabo por grupos de polícias, e não tanto no policiamento de rotina. Por exemplo, desde 1900 até á década de 1930, intensificaram-se as rusgas policiais sobre os mendigos que enchiam as ruas da cidade. Eram os chefes de esquadra que decidiam o número de vezes que estas acções eram efectuadas e que optavam entre a detenção e a simples limpeza mais ou menos circunstancial de uma determinada zona. Processos semelhantes ocorriam com certos tipos de criminalidade (por exemplo rixas), com a prostituição ou com as estratégias para regular o trânsito. A definição dos estilos de policiamento era um poder largamente detido pelos chefes de esquadra. Naturalmente os chefes cumpriam funções de administração do corpo policial nos mais variados aspectos. Por exemplo, a partir de 1904 foram encarregues de proceder ao pagamento dos salários⁹⁷.

À semelhança de outros postos dentro da polícia os chefes de esquadra viram-se progressivamente confinados ao espaço da esquadra, saindo da rua para se ocuparem de trabalhos mais burocráticos. Eles eram responsáveis não só pela execução de uma grande parte do expediente, como também assumiam funções de fiscalização à execução de todo o trabalho burocrático, “que se recomende a todos os chefes de esquadra e comandantes de postos que verifiquem todos os dias se as participações remetidas à

⁹⁴ O.C. nº 277 – 4 de Outubro de 1897, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT233 NP095

⁹⁵ Cf. O.C. 335 – 1 de Dezembro de 1915, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT244 NP106

⁹⁶ Decreto nº 15195 de 17-03-1928

⁹⁷ O.C. nº 196 – 14 de Julho de 1904, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT237 NP099

secretaria vêm convenientemente redigidas para se evitarem as faltas de correcção que ás vezes se notam em algumas.”⁹⁸ Esta mudança retirou progressivamente o carácter operacional do posto. A rua, enquanto espaço de intervenção directa, deixou de ser um lugar para os chefes de esquadra.

Cabos e Subchefes: os polícias dos polícias.

Os cabos desempenhavam tarefas de chefia intermédia entre os chefes de esquadra e os guardas. O controlo sobre o trabalho dos guardas, na rua, era desempenhado por este posto através de um serviço formalmente designado de ronda⁹⁹. As crescentes preocupações com a disciplina e eficácia dos polícias foram, sobretudo nas primeiras décadas, concretizadas na crescente acção de fiscalização praticada pelos cabos. Estes vão assumir cada vez mais importância dentro da organização policial. O aumento quer do número de guardas quer do expediente policial vai obrigar os chefes de esquadra a delegar funções de instrução e de escrita nos cabos. Consequentemente, os cabos, que, desde os anos 1870, eram já um grupo de polícias mais experientes, com algumas funções de chefia, vão afastar-se, em termos de estatuto, dos guardas para se aproximarem dos chefes de esquadra.

Numa organização hierarquicamente construída o controlo exercido sobre os diversos níveis da estrutura é um elemento fundamental. Dos níveis mais altos aos mais baixos o exercício de acções de controlo assume formas diversas. Dispositivos como a burocracia ou a tecnologia foram utilizados dentro das organizações policiais para limitar o poder dos guardas e assegurar níveis de eficácia satisfatórios. Os cabos eram o elemento fundamental de controlo uma vez que o desempenhavam na rua. Com a progressiva limitação dos chefes ao espaço da esquadra, os cabos eram o elo de ligação entre a chefia e a rua.

⁹⁸ O.C. n.º 81 – 22 de Março de 1898, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT233 NP095

⁹⁹ Formalmente a palavra ronda apenas designava a circulação pelas ruas de cabos em fiscalização dos polícias. Apesar de informalmente ser aplicada muitas vezes como sinónimo de patrulha.

Quadro IV – Número de Cabos e Subchefes de Polícia

	Nº Cabos	Nº Guardas por cabo
1885	48	6,3
1890	64	7,4
1895	67	12
1900	100	11,3
1915	112	12,5
1920	190	12,8
1930	160	14,3
1940	160	14,3

Fonte – Orçamentos Gerais do Estado dos anos indicados

Como podemos observar na tabela 3, o número de guardas por cabo aumenta ao longo tempo. Numa primeira análise este dado pode parecer um contra-senso com a procura de maior disciplina e eficácia. No entanto, o que retiramos deste dado é, em primeiro lugar, a progressiva perda de importância dos cabos, depois subchefes, como elementos de controlo dos guardas. Estes passaram a estar mais ocupados em burocracias. Em segundo lugar, concluímos que se trata de um sinal evidente na mudança dos dispositivos de controlo. Os rádios pessoais e os telefones da rua passaram a servir como meio de controlar os guardas e não exclusivamente os subchefes.

Legalmente o posto de cabo na polícia civil tinha como única função controlar os polícias que patrulhavam as ruas. Através da ronda os cabos deviam controlar na rua todos os polícias em serviço de patrulha. A reforma de 1893 classificou assim as competências dos cabos¹⁰⁰: “vigiar, admoestar e instruir os guardas no cumprimento dos seus deveres”, para isso teriam de “rondar os guardas que estiverem de patrulha na área das suas esquadras”. No edifício da esquadra estavam encarregues de “manter a disciplina dos guardas e vigiar pelo asseio da estação”. Por fim, eram os responsáveis pela “segurança dos presos”. Os cabos podiam comandar postos policiais e mesmo esquadras quando se verificasse a falta de chefes de esquadra. Era entre os cabos que se recrutavam os Chefes de Esquadra.

Burocraticamente o trabalho de controlo dos guardas em patrulha traduzia-se nas partes de serviço, e num relatório dos acontecimentos mais significativos ocorridos durante a ronda. Quando procediam a uma denúncia do guarda de serviço redigiam uma parte acusatória. Formalmente o procedimento era simples; quando o cabo encontrava os guardas em falta dirigiam-se a eles informando-os que iriam ser acusados. Na

100 Regulamento geral do Corpo de Polícia Civil de 12 de Abril de 1894. Cap. VI, art. 26º

esquadra redigiram então as partes acusatórias¹⁰¹. O novo comando em 1893 vai acentuar o controlo dos cabos sobre os guardas ao determinar a inspecção de todos os guardas a entrar em patrulha pelo cabo de serviço na esquadra¹⁰².

A criação da categoria de cabo tratou-se de uma decisão de política organizativa com o objectivo de apartar um número de guardas para controlar todos os outros. Numa hierarquia simples a função de cabo surgia como um prémio pela permanência e bom comportamento na força policial. Era para muitos a única ascensão a que podiam aspirar. No final do século XIX e no início do século XX eles eram encarados como guardas apenas um pouco mais importantes. Nas décadas seguintes, dar-se-á a aproximação aos chefes de esquadra. A procura de estabilidade para os corpos policiais foi um traço característico das polícias no período em estudo (Shpayer-Makov, 2002). No sentido de compensar uma regular instabilidade na entrada e saída de guardas os administradores policiais tinham de aumentar um grupo estável e com algum poder dentro da organização. Os chefes, apesar de muito importantes, eram, como vimos, em número relativamente reduzido. A solução na procura de estabilidade passou por uma promoção interna do estatuto do cabo. A própria transformação da designação do posto, de cabo para subchefe, é um sinal evidente desta transformação.

O horário cumprido pelos cabos era semelhante aos guardas. Existiam sempre cabos (e depois subchefes) na esquadra e na rua. Como o chefe não estava as 24 horas na esquadra eram os cabos que assumiam durante largos períodos o comando das esquadras. Eram os cabos quem passava as orientações delineadas pelo comando central e pelos chefes. Ordens como esta: “que o cabo da guarda das respectivas esquadras leia diariamente a ordem do corpo às praças que entram de serviço em todos os quartos de forma a que as mesmas não possam alegar ignorância das determinações nela contidas. Em seguida deverão as ordens ser fixadas nas esquadras e em locais onde as praças a possam facilmente ver”¹⁰³, eram bastante frequentes.

Durante o período republicano o posto de cabo não parece ter assistido a grandes mudanças. Continuou apenas a intensificar-se a componente burocrática do trabalho dos cabos, mantendo-se as tarefas de controlo dos guardas na rua. Em Novembro de 1926, num novo regulamento do corpo policial, o posto de Cabo é transformado em

101 O.C. – 6 Maio de 1890, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT225 NP087

102 O. C. Nº 257 – 14 de Setembro de 1893, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT229 NP091

103 O.C. nº 122 – 2 Maio de 1895, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT231 NP093

Subchefe¹⁰⁴. Esta mudança deve então ser analisada como uma consequência de transformações que se vinham fazendo sentir desde 1893. O aumento da acção disciplinar sobre os guardas e o trabalho de registo e descrição burocrática dos serviços policiais trouxe mudanças significativas a este posto dentro da organização. No período em estudo os cabos cresceram em número, ganharam poderes dentro da hierarquia policial e diversificaram as suas competências e responsabilidades.

Os Guardas de Polícia.

Os guardas eram a face visível da polícia. Competia-lhes circular por ruas previamente destinadas, detectando ocorrências e agindo no sentido de assegurar segurança e ordem públicas. A crescente exigência de eficácia obrigou os polícias a dominar e agilizar saberes operacionais, legais e burocráticos. O polícia era, em situações normais, o único empregado do Estado autorizado a usar a força nas interações com os cidadãos. Esta legitimidade colocava-os numa posição de poder enquanto patrulhavam as ruas. A criação da Polícia Civil insere-se no contexto oitocentista de modernização da prática de autoridade do Estado, especialmente em ambiente urbano. O enquadramento organizacional de um corpo uniformizado e a introdução de um ritmo laboral em contínua rotatividade, permitiu que em todas as horas do dia existissem polícias nas ruas de Lisboa. Em relação aos modelos de policiamento adoptados anteriormente esta mudança constituía uma significativa alteração ao possibilitar um policiamento constante, potencialmente mais eficaz e visível.

Um dos principais problemas em estudar a Polícia na perspectiva dos polícias de patrulha é o das fontes. É muito difícil encontrar fontes que não sejam a opinião pública (jornais, literatura, etc.) ou os seus superiores (relatórios, registos disciplinares). Em ambas estamos longe de ter um discurso directo sobre a experiência de patrulhar as ruas da cidade. Para o caso de Lisboa não estão localizadas duas das fontes mais importantes para nos aproximar destes polícias. Os mapas da cidade com os itinerários das patrulhas utilizados para compreender melhor os percursos de cada polícia individualmente. E também, a mais valiosa fonte, a cadernetas de patrulha. Nestas cadernetas os polícias inscreviam os principais factos ocorridos, sobretudo os que mereciam uma participação escrita, identificavam pessoas e em alguns casos identificavam pequenos problemas

¹⁰⁴ O.C. – 9 de Novembro de 1926, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT251 NP130

para serem comunicados a outras entidades administrativas, como a Câmara Municipal¹⁰⁵. Para este trabalho, devido às limitações de dados disponíveis, vamos-nos limitar a identificar as principais características da função dos guardas e as suas condições laborais.

Aos guardas competia “rondar constantemente de dia e de noite, durante as horas de serviço que lhes tocarem, as ruas praças e travessas do giro que lhes for designado por escala”¹⁰⁶ para assim evitarem “pendências e escândalos, e sobretudo protegendo eficazmente a segurança das pessoas e da propriedade, e os mais direitos do cidadão”. No regulamento de 1893 procedeu-se à mais completa classificação das funções dos polícias, em letra de lei, até um novo regulamento geral em 1953. Assim, eles deviam “vigiar muito particularmente as reuniões públicas”; fiscalizar o uso e porte de armas; “reprimir a mendicidade pelas ruas e praça públicas, e não consentir ajuntamentos que possam perturbar a ordem ou embaraçar o trânsito”; “impedir que as mulheres públicas façam má vizinhança ou causem escândalo”; “evitar que nos passeios, mercados, teatros, á saída e entrada dos templos e nos demais sítios, onde se reúna grande concorrência, haja atropelamentos ou se dificulte o trânsito público”; “não consentir que carruagens, cavaleiros, vendedores ambulantes, aguadeiros e quaisquer pessoas que conduzam objectos volumosos ou de peso, transitem pelos sítios que lhe são vedados ou atropelem as pessoas que andam a pé”; “admoestar os condutores de animais de carga ou de transporte para os não maltratarem”; “vigiar os vadios e pessoas de mau procedimento”; “acudir aos incêndios e adoptar as providências convenientes, enquanto não apareça alguma autoridade civil superior”; “fazer acompanhar ao posto policial mais próximo as crianças abandonadas ou perdidas”; “prestar logo os primeiros socorros aos feridos, doentes, alienados ou embriagados”; “fechar as portas das escadas que se encontrarem abertas depois da hora de recolher”. Significativo é o facto de, nesta extensa classificação, apenas na 13^a alínea surgir algo relacionado com o crime: “dar parte diária de todos os acontecimentos extraordinários e criminosos, de que tiverem noticia, apontando as providências que houverem adoptado”, e apenas na 16^a alínea apareça referencia a uma acção preventiva da criminalidade, “vigiar os indivíduos que se tornem suspeitos a fim de prevenir os crimes ou contravenções que porventura

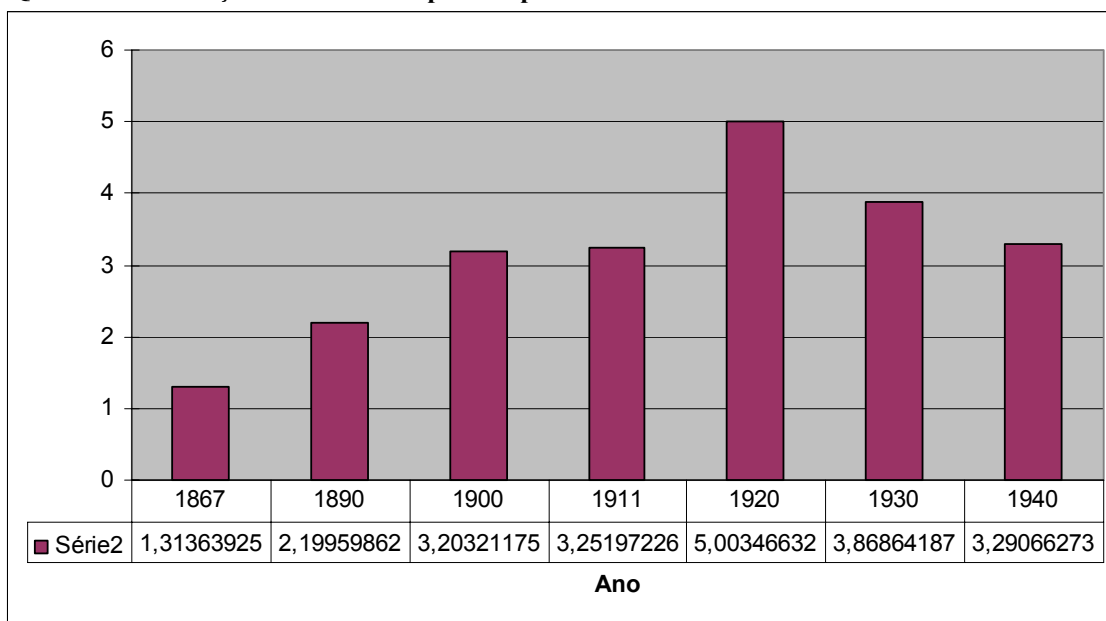
¹⁰⁵ A discussão em torno das fontes para estudar a patrulha policial tem sido feita em Hoffman (1992), Thale (2004, 2007) e Emsley (2000).

¹⁰⁶ Existiam dois tipos de patrulha apeada, aquela em que o guarda caminhava sozinho e a dobrada em que andavam em pares. Até aos anos 1920 as patrulhas apeadas eram tendencialmente feitas individualmente, com excepção dos locais mais isolados. A partir dos anos 1930 parece ter-se generalizado a patrulha dobrada.

premeditem”¹⁰⁷. Ao longo dos anos estas funções sofreram alterações – os cavaleiros foram quase integralmente substituídos por automobilistas por exemplo – mas no essencial a acção do polícia permaneceu semelhante ao longo do período em estudo.

Ao longo dos anos a presença de polícias nas ruas de Lisboa tornou-se paulatinamente uma realidade incontornável. O gráfico 1 estabelece uma relação do número de habitantes por polícia. Ao incluirmos apenas os polícias que em princípio faziam o serviço de patrulha estamos a acentuar que a evolução foi sentida sobretudo ao nível dos polícias que os cidadãos encontravam nas ruas. O incremento do policiamento de patrulha assistiu a um aumento significativo até à reforma de 1893 momento em que estabilizou. Uma nota sobre o ano de 1920, os dados indicam que se atingiu nesse ano o menor ratio polícia/ habitante. Algumas explicações podem ser avançadas. A primeira é o governo da república ter utilizado a Polícia Cívica como uma espécie de guarda pretoriana de defesa do regime, aumentando por isso o seu número. Uma segunda hipótese, que consideramos mais sustentável, remete para a reincorporação de guardas que ao longo das várias convulsões revolucionárias iam sendo substituídos, para depois, em tempos de maior acalmia, serem readmitidos. De qualquer forma é bastante claro que o período entre 1867 e 1893 é de consolidação da Polícia Civil, com o aumento progressivo do número de guardas por cada habitante. O ratio atingido durante a década de 1890 tornou-se então referência para todo o período que aqui estamos a estudar.

Quadro V – Evolução do número de polícias por mil habitantes



¹⁰⁷ Regulamento Geral e Disciplinar do Corpo de Polícia Civil – Diário do Governo n° 84, 16 de Abril de 1894, art. 27º, alíneas 1º a 21º.

Durante todo o período em estudo a entrada para a polícia significava uma forma segura de migrar para a cidade. De facto, não tendo dados prosopográficos que nos permitam solidamente sustentar este facto, é bastante provável que um número muito elevado de polícias fosse originário de fora da cidade, sobretudo de zonas rurais. O emprego na polícia surge representado como uma alternativa ao trabalho no campo e de segurança na migração para a cidade. Os estudos sobre exemplos estrangeiros sustentam, e acreditamos que a situação em Lisboa não seria muito diferente¹⁰⁸, que o recrutamento de elementos para a polícia se fazia entre trabalhadores sem ofício certo (Emsley et Clapson, 1994; Shpayer-Makov, 2002; Spencer 1992). O recrutamento de homens vindos das zonas rurais era aliás visto como benéfico pelas chefias policiais, uma vez que, segundo eles, os rurais ainda não tinham os vícios da cidade¹⁰⁹.

Durante o período republicano o recrutamento foi um processo marcado por alguma anarquia e, sobretudo, por lealdades políticas. Através das ordens de serviço foi possível observar o recrutamento de novos elementos a um ritmo quase semanal. Depois da implantação da ditadura militar a legislação denota uma clara vontade em elevar os índices de profissionalização do corpo policial, através da estruturação de carreiras, com maiores perspectivas de ascensão aos homens recrutados. Assim, as condições de admissão foram alteradas logo em 1927¹¹⁰, exigindo recrutas mais novos, tendência que se manteve nos anos seguintes.

Em Lisboa, a polícia enquanto profissão tornou-se progressivamente mais atractiva. Isto devia-se, em primeiro lugar, a um salário regular, mais do que um salário alto. A segurança laboral era um factor que tornava a Polícia um emprego atractivo. Na Polícia não interferia a situação do mercado, nem o Estado ia à falência¹¹¹. Os cuidados médicos e a perspectiva de uma pensão de reforma proporcionados pela Associação de Socorros Mútuos do Corpo de Polícia Civil de Lisboa¹¹² eram pontos a favor da polícia.

¹⁰⁸ Alguns dados que foram recentemente publicados apontam também nesta direcção (Vaz, 2004).

¹⁰⁹ O exemplo melhor estudado é o de Londres (Shpayer-Makov, 2002: 43-76).

¹¹⁰ Decreto 13431 – Diário do Governo nº 72 de 7 de Abril de 1927

¹¹¹ Esta última característica deve ser entendida como um princípio geral. No início dos anos 1890 uma grave crise financeira levou praticamente o Estado à falência.

¹¹² Só consegui consultar o Relatório e Contas do ano de 1899. Mas as ordens de serviço, onde vinham as notícias da atribuição de pensões de reforma, mostram bem como até 1910 a associação funcionou com sucesso. Durante os anos 1890, através da associação, a polícia comprou um veículo para utilizar nos

Era, sobretudo, a estabilidade e garantias oferecidas pelo cargo que levava os homens a entrarem na Polícia. Da parte da organização, esta parece ter seguido o modelo paternalista em relação aos seus empregados, à semelhança de alguns industriais da época.

No entanto, para beneficiar das regalias, o polícia tinha de encarar com rigor as rotinas de trabalho. A primeira dificuldade era o horário. O dia era dividido em quartos de seis horas e o polícia devia cumprir um destes quartos todos os dias, com um dia de folga. Ser polícia significava ter constantemente os “horários trocados”. Os problemas eram maiores quando existiam elementos *impedidos* por questões médicas, ou nos casos em que o serviço aumentava. Em determinadas alturas do ano, como o Carnaval ou períodos de muitos espectáculos teatrais, era natural os polícias trabalharem mais de vinte e quatro horas seguidas. Nas semanas que se seguiam a estes períodos era habitual os polícias gozarem dois dias de folga. O rigor com que encaravam o cumprimento dos horários era fundamental para o seu sucesso dentro da organização, particularmente perante os seus superiores mais directos, chefes e cabos. Algumas vezes eram avisados do rigor do trabalho policial: “Que sendo frequentes as participações referentes a guardas que se apresentam mais tarde ao serviço de patrulhas sem se justificarem ou alegando que o despertador os não acordou o que não pode desculpar a falta cometida, determina-se que os comandantes de esquadras e postos nas suas prelecções insistam neste assunto com o seu pessoal recomendando-lhes que tomem todas as precauções para serem pontuais, evitando assim os castigos por faltas cuja desculpa não pode ser admitida.”¹¹³.

A formação dos polícias era feita sobretudo “on the job”. Era na rotina do policiamento e através da experiência dos colegas mais antigos que o polícia adquiria a capacidade para executar as funções policiais. Como vimos atrás, era o chefe de esquadra, e progressivamente também os cabos, as únicas figuras a ministrarem uma instrução mais formal durante as prelecções e teorias, sempre ao nível da esquadra. Estes momentos tinham o objectivo de dotar o polícia do conhecimento mínimo sobre leis e alguns procedimentos específicos de maior importância, como as detenções. Ao longo do tempo foram também aparecendo os primeiros manuais e compilações de leis

funerais dos polícias ou elementos das suas famílias que tivessem falecido. Um número muito considerável, incluindo o comandante, contribuiu para esta compra.

¹¹³ O.C. 28 Janeiro de 1914, Arq, Polícia Civil de Lisboa, NP244 NP106

destinadas a andarem no bolso dos polícias¹¹⁴. No entanto, como já referimos atrás, desenvolveu-se um processo de centralização, em que a formação do polícia passou progressivamente a ser ministrada pelo comando central em escolas próprias.

2.3. Os Espaços da Polícia

Até agora temos vindo a analisar a Polícia enquanto instituição política e organização humana. Num primeiro momento discutimos a sua posição dentro do aparelho de Estado. Já neste segundo capítulo debruçamo-nos sobre a organização interna e a coexistência de diferentes ramos policiais que sofreram processos de mudança distintos. Limitámo-nos depois ao ramo de segurança pública, o elemento central de toda a organização policial, e tentámos identificar e compreender as competências dos vários lugares que compunham a organização. Avançamos agora para uma outra dimensão da organização policial, a territorialidade da polícia.

As ciências sociais, e particularmente a História, ligaram quase umbilicalmente a Polícia com o fenómeno da criminalidade (Emsley, 1996; Miller, 1977; Berliere, 1999). Nos últimos anos, no entanto, um maior enfoque nas características trabalho policial permitiu perceber a grande amplitude das funções policiais e a sua intrínseca relação com o espaço urbano. A formação e desenvolvimento das instituições de polícia urbana tiveram no crime um poderoso elemento mobilizador. Os discursos e retóricas da criminalidade estiveram na base da maioria das discussões públicas sobre polícia. As decisões políticas foram fortemente influenciadas por todo o ambiente criado em torno do crime. No entanto, o crime serviu também para tornar opaco um numeroso conjunto de práticas. Estas práticas, mais do que programadas, resultavam de um tipo singular de organização da força policial. Uma disposição no terreno que colocava a polícia, mais do que qualquer outra instituição estatal, numa relação de proximidade com as várias comunidades urbanas. E pronta a responder em casos de emergência. Torna-se por isso essencial tentar compreender a ligação da polícia com o território urbano. Desta forma estamos a tentar deslocar a história da polícia do seu, ainda natural, contexto da

¹¹⁴ Cf. MORGADO, Alexandre, *Regulamentos Policiais de Execução Permanente*, Lisboa, Typ. Do “Correio da Noite”, 1893 [reedições em 1895, 1898, 1914, 1928]; MORGADO, Alexandre, *Guia Policial de Lisboa*, Lisboa: Empresa Editora “A Legislação”, 1914 [reedições em 1916, 1920]; SAMPAIO, Carlos, *Manual da Polícia Civil: Práticos e Portátil*, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1905; MARTINS, Leandro, *Manual Auxiliar do Polícia Civil*, Porto: Tipografia Mendonça, 1914; CAMPOS, Eurico, *Elucidário Policial*, Portalegre: Tiago H. Morgado – Editor, 1915; CABRAL, Oliveira, *Manual Educativo Para as Aulas do Corpo de Polícia de Segurança Pública*, Porto: Companhia Portuguesa, 1926; PAIS, F. da Silva, CUNHA, Ângelo, *Breviário da Atuação do Polícia de Segurança*, Lisboa: PSP, 1939.

criminalidade para o campo da história urbana. Uma dimensão em que o “sentido do lugar” (Hohenberg et Lees, 1996) assume relevância como elemento estruturador das dinâmicas internas da organização e como definidor das características do policiamento.

Numa organização em escalas, de postos hierárquicos mas também de espaços de acção, as várias zonas constituem divisões dependentes de um todo mas também unidades autónomas. A disposição da polícia em pequenas zonas está directamente relacionada com o, mais abrangente, processo de racionalização da ocupação e administração do espaço interno por parte do poder estatal. Este processo reflectiu-se a um nível nacional na crescente importância de divisões administrativas como os distritos, concelhos ou freguesias. Quando chegamos à cidade observamos que a densidade, e os problemas por ela provocados, conduziram à adopção de estratégias administrativas mais diversificadas por parte do Estado. A polícia foi o instrumento estatal que com maior intensidade privilegiou a proximidade e a rapidez de actuação.

O sociólogo Michael Lipsky (1980) denominou os serviços públicos que directa, individual e rotineiramente interagem com os cidadãos como *street level bureaucracy*. Os polícias, os médicos nos serviços de urgência ou os assistentes sociais constituem-se como agentes estatais encarregues de lidar face a face com os problemas quotidianos das populações. Mais do que cumprir meras formalidades burocráticas, exige-se a estes agentes a capacidade para julgar e decidir as melhores soluções para determinados problemas. O Estado ao delegar um poder, que dentro de certos limites reside no próprio indivíduo que o aplica, ganha uma maior capacidade de intervenção. Historicamente o aparecimento destes serviços aconteceu sobretudo a partir do final do século XIX. A importância da Polícia neste contexto é a de ter sido a primeira agência estatal a edificar-se no fundamento da proximidade.

Durante o período em estudo neste trabalho a organização da Polícia em escalas territoriais era especialmente relevante. Sem o elemento tecnológico, o carro patrulha e o rádio que emite ordens a partir de uma central, as esquadras de bairro e os polícias apeados em patrulha representavam a autoridade da Polícia perante uma comunidade. Relembramos o geógrafo Paul Claval quando estabelece a ligação entre o exercício do poder e a dimensão espacial “a divisão do espaço em áreas de observação e vigilância deve processar-se até sua delimitação em circunscrições suficientemente pequenas para serem transparentes” (Claval, 1979: 23). De facto, a característica territorial da polícia de segurança pública é uma das primeiras, ainda hoje, a ser oficialmente afirmada (Durão, 2006). Ao contrário da Polícia Judiciária ou do Serviço de Estrangeiros e

Fronteiras que cumprem funções específicas, a Polícia de Segurança Pública para os espaços urbanos e a Guarda Nacional Republicana para os espaços rurais constituíram-se, antes de mais, enquanto polícias territoriais.

Nesta dimensão territorial o primeiro facto a assinalar é a centralidade do comando geral. O comando geral da Polícia Civil de Lisboa, no edifício do Governo Civil de Lisboa na rua Ivens na zona do Chiado, situou-se sempre numa posição central da cidade. Desta forma gerou-se um efeito aglutinador, crucial num período em que as formas de comunicação eram ainda rudimentares. Ao partilhar o edifício do Governo Civil de Lisboa o comando policial conseguia não só estar no centro da zona de maior actividade da cidade, como situar-se na melhor posição para chegar a todas as esquadras espalhadas pela cidade.

No entanto os dois principais elementos que ligavam a polícia ao espaço urbano, e que aqui vamos tentar analisar mais em pormenor, eram as esquadras e os polícias em patrulha. Estes dois eixos estruturantes da organização policial permitiram à polícia atingir desde a sua criação uma proximidade com a população local que foi um elemento fundamental na construção da sua imagem pública. Tanto a esquadra como a patrulha não surgiram imediatamente na forma que conhecemos actualmente. Pelo contrário, sofreram ao longo do tempo mudanças profundas. Nas páginas que se seguem vamos tentar identificar as principais mudanças ao longo do período em estudo, assim como tentar compreender a importância destes dois elementos na dinâmica da acção policial.

A esquadra como lugar

A organização do corpo policial em esquadras espalhadas pela cidade não foi uma novidade absoluta introduzida pela Polícia Civil. Tanto a Guarda Real de Polícia, no início do século XIX, como depois a Guarda Municipal se organizavam em postos situados por toda a cidade. O que a organização policial veio trazer de novo foi a constituição desses espaços como verdadeiras âncoras de todo o serviço. Enquanto que com as outras duas organizações os postos (ou barreiras no caso da GRP) eram apenas uma forma de dispor os homens pelo espaço da cidade, no caso da Polícia, as esquadras, para além de mais numerosas, constituíram-se em si mesmas como lugares onde eram executados um conjunto significativo de procedimentos policiais.

Os historiadores têm ignorado a esquadra como espaço em que definem opções de policiamento. A esquadra, enquanto unidade estruturante da organização e do trabalho policial como vemos em trabalhos de Sociologia e Antropologia (Cf. para o caso de Portugal, Durão, 2006), parece ainda não ter encontrado o seu lugar na análise histórica. Os historiadores não têm abordado estes espaços como verdadeiras escalas da organização policial, detentoras de um certo grau de autonomia em relação ao centro de comando, e, sobretudo, como fomentadoras de unidade e construtoras da própria matriz do corpo policial. Na elaboração deste trabalho não fomos capazes de recensear nenhum trabalho historiográfico que analisasse a polícia à escala da esquadra¹¹⁵. Pelo contrário, outras ciências sociais têm de forma sustentada e numerosa tomado este elemento da organização policial como meio de entrar no universo policial.

A esquadra, entendida como lugar, apenas adquire esse estatuto no final do século XIX. Aquando da criação da Polícia Civil, em 1867, a palavra esquadra não remetia directamente para um lugar físico – uma casa – mas para uma zona, um conjunto de ruas. A primeira lista¹¹⁶ das esquadras não era uma enumeração de moradas, mas sim de ruas que deviam ser policiadas por determinada esquadra. Nas primeiras décadas do século XX ainda se utilizava a expressão *estação*¹¹⁷ para designar o local onde estavam concentrados os serviços de uma determinada esquadra. Ao longo do tempo, no entanto, as esquadras vão se constituir como *locales* (Giddens, 1984: 118-119; Durão, 2006: 89). Isto é, tornam-se lugares onde se define e se desenrola grande parte do serviço policial. Era nas esquadras que se definiam as escalas de serviço. Era através das esquadras que se transmitiam as ordens de serviço a efectuar. Vimos atrás como o chefe de esquadra era um elemento fulcral na organização humana da polícia, uma vez que era o elemento que tinha contacto pelo menos semanal com o comandante da força. A esquadra era o seu espaço, aliás não eram poucos os chefes que residiam ali mesmo.

A consolidação da esquadra como lugar central na estruturação das rotinas do policiamento e elemento basilar na proximidade com os cidadãos conduziu ao seu desdobramento em unidades menores e dela dependente, os postos. A política organizativa pautou-se pelo constante aumento do número de esquadras ao longo do período temporal aqui em estudo.

¹¹⁵ Uma única excepção, e que apenas indirectamente aborda a questão das esquadras é o livro de Monkkonen (2004 [1981])

¹¹⁶ "Mapa das Esquadras de Lisboa" Diário de Lisboa nº 167, 29 de Julho de 1867

¹¹⁷ Uma tradução literal do inglês "Police Station"

Os critérios para a criação destas unidades de polícia, esquadras ou postos, nunca foram uniformes. Sabemos muito pouco das razões que estiveram na base da criação de novas esquadras, e no fecho de outras. De forma genérica podemos afirmar que obedeceram quase sempre a decisões políticas, disponibilidades orçamentais e de património imobiliário cedido por instituições públicas, privadas ou mecenas.

Em 1867 as esquadras (Mapa 1) da Polícia Civil cobriam apenas as partes urbanizadas da cidade, sobretudo em torno do centro. A distância entre elas era por vezes mínima. Por exemplo, existia o Comando Geral no Chiado e a poucas centenas de metros a esquadra do Bairro Alto.

Mapa I – Esquadras da Polícia Civil em 1867



Fonte – Mapa: Folque, Filipe, "Carta Topográfica da Cidade de Lisboa [1856 - 1858]", Lisboa: Typographia Universal, 1882; Esquadras: "Mapa das Esquadras de Lisboa" Diário de Lisboa nº 167, 29 de Julho de 1867.

Durante a década de 1890 (Mapa 2), especialmente a partir da reforma de 1893, assiste-se à abertura de inúmeras esquadras e de postos. Para além da ocupação do centro da cidade, as esquadras situam-se agora também em áreas recentemente urbanizadas como Benfica ou Alcântara (Mapa 3). Reforçando-se ainda a presença em áreas que sofriam um aumento acentuado de população como o Castelo ou Alfama. Interessante também é notar a abertura de esquadras em zonas que, pertencendo oficialmente à cidade, eram eminentemente rurais. É o caso da esquadra de Telheiras, criada no final do século XIX, com um número muito reduzido de polícias, mas que

mesmo assim constituiu um sinal evidente da intenção da Polícia em cobrir todo o território, urbanizado e rural.

Mapa II – Esquadras e Postos Polícia Civil no centro de Lisboa em 1896



Fonte – Mapa: Planta de Lisboa, 1891; Esquadras: Ordem do Corpo nº 275 – 21 de Setembro de 1896

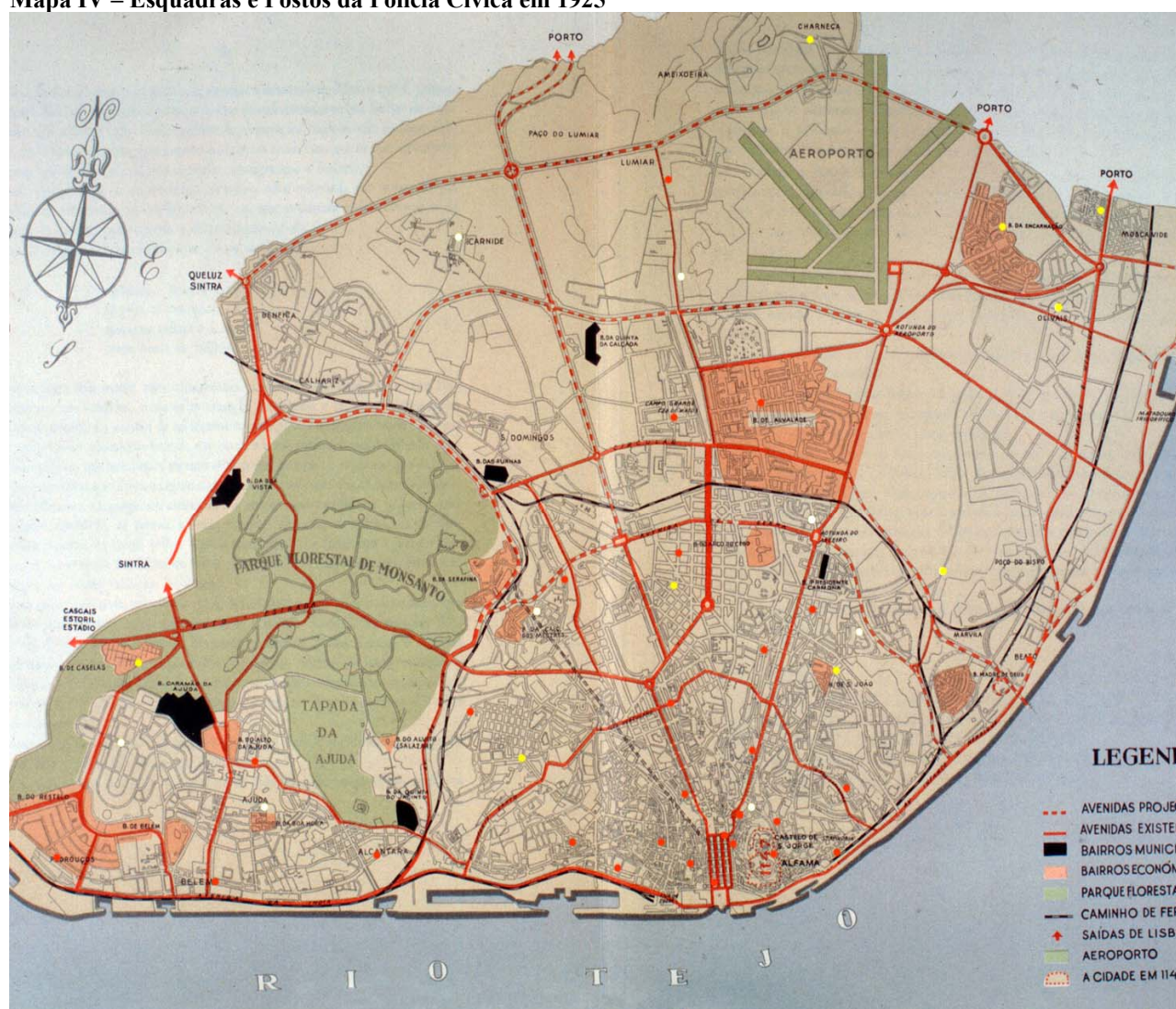
Mapa III – Esquadras Polícia Civil fora do centro de Lisboa em 1896



Fonte – Mapa: Planta de Lisboa, 1891; Esquadras: Ordem do Corpo nº 275 – 21 de Setembro de 1896

Entre 1900 e a década de 1930 o ritmo de criação de novas esquadras continuou. Como podemos ver no Mapa 4 surgiram várias esquadras no centro de Lisboa. Multiplicaram esquadras e postos em zonas como a Ajuda, Belém e Alcântara. Novas áreas como o Campo Grande e Campolide viram também aumentar a presença policial. Entre o final da República e o Estado Novo o número de esquadras aumentou um pouco sobretudo devido à transformação de postos em esquadras, para depois estabilizar e manter-se inalterado nas décadas seguintes.

Mapa IV – Esquadras e Postos da Polícia Cívica em 1925



Fonte – Mapa: Plano Director da Urbanização de Lisboa 1938; Esquadras: RIBEIRO, Armando, Subsídios para a História da Localização das Esquadras da Polícia de Lisboa, Lisboa: PSP, 1954.

Mais que a geografia das esquadras a mudança ocorrida transformou o próprio conceito de esquadra. Durante as primeiras décadas de existência as esquadras de polícia eram pequenas casas alugadas onde permanecia apenas o chefe de esquadra. Ao longo do tempo no entanto a quantidade de serviços policiais que deviam ser cumpridos

na esquadra aumentou significativamente. Uma das preocupações durante a década de 1890, ao mesmo tempo que se abriam novas esquadras, vai ser a de escolher lugares com melhores condições. Numa situação ideal deviam situar-se no centro da zona da esquadra, procurando-se que fossem facilmente reconhecidas pelo público. Estes critérios nem sempre foram conseguidos, a esquadra do Bairro Alto, por exemplo mudou inúmeras vezes de local percorrendo praticamente todas as ruas do bairro, foi sempre uma pequena casa integrada na malha urbana do bairro e dificilmente era reconhecida por quem passava (Ribeiro, 1954).

Tal como noutros aspectos, a reforma de 1893 foi também aqui um ponto de viragem. Uma mudança significativa, que pode à partida parecer um pormenor, diz respeito ao horário das esquadras. Apenas em 1893 ficou instituído que a esquadra deveria estar aberta 24 horas por dia¹¹⁸. Até aí, legalmente, a esquadra apenas estava aberta entre as 8 da manhã e as 16 horas. Da mesma forma, promoveu-se neste regulamento uma maior e melhor sinalização exterior da esquadra. Esta deveria estar permanentemente iluminada e com sinais indicativos de que se tratava de uma esquadra de polícia.

Em Lisboa, ao contrário do que se passava noutras cidades, as esquadras não albergavam os presos durante muito tempo. Estes permaneciam ali o menor tempo possível, sendo rapidamente transferidos para os calabouços da Polícia, que se situavam no Comando Geral no Edifício do Governo Civil de Lisboa¹¹⁹. Desta forma, era retirada às esquadras uma das funções que noutros países lhes conferia maior protagonismo.

Outros factores no entanto conferiram à esquadra uma importância crescente. Em primeiro lugar, devido ao progressivo aumento da burocracia, o trabalho de recolha e escrita de informação só se começa verdadeiramente a sentir na década final do século XIX, sobretudo a partir da reforma de 1893. Em segundo lugar, remete-nos para a socialização do corpo de polícia, a principal questão dentro da organização era a disciplina, e para resolver este problema tornou-se necessário que os polícias lessem diariamente a ordem de serviço (o que só acontece a partir do momento em que esta passa a estar afixada nas paredes da esquadra). Mas também que os chefes falassem com maior assiduidade aos seus subordinados, instruindo-os e repreendendo-os nas suas prelecções e teorias. Progressivamente as esquadras tornaram-se lugares onde o polícia

¹¹⁸ Cf. Decreto Lei de 16 de Abril de 1894 – Regulamento Geral e Disciplinar do Corpo de Polícia Civil; Capítulo V: Estações Policiais.

¹¹⁹ Algumas esquadras, como a do Caminho Novo, constituíam uma excepção a esta regra.

tinha de se dirigir para saber, lendo através dos avisos fixados nas paredes, o serviço que lhe tinha sido incumbido. Ordens como esta, “Que em todas as esquadras e postos, façam os comandantes das mesmas colocar em sítio bem visível na casa da guarda a escala dos serviços remunerados a fim de todas as praças a poderem consultar sempre que lhe a prouver”¹²⁰, tornaram-se frequentes sobretudo entre 1890 e 1910. Nos períodos de maior agitação, frequentes durante todo o período analisado neste trabalho, os polícias eram obrigados a estar longos períodos *de prevenção*. Concentravam-se nas esquadras, por vezes durante alguns dias, e ficavam à espera de serem chamados.

Apesar de algumas melhorias, as esquadras permaneceram na globalidade com más condições, pequenas para puderem albergar todos os polícias e serviços policiais. Alguns anos depois desta ordem de serviço um polícia lembrava “quando havia prevenção – o que infelizmente não acontecia poucas vezes nos últimos anos da esquadra [da Rua do Comércio] – e toda aquela mole gente se comprimia em tão exíguas dependências, não era raro alguém ser abruptamente acordado com uma dentada no rosto, nas mãos ou nas orelhas, dada pelas sempre esfomeadas e atrevidas ratazanas, que num à vontade estupendo deambulavam por sobre os pobres polícias e os deixavam dessa forma assinalados” (Ribeiro, 1954: 58). Durante a década de 1920, as esquadras passaram também a albergar presos o que piorava ainda mais as condições existentes. As esquadras “acanhadíssimas, sem ar, sem luz, sem comodidade de qualquer espécie, mal cabem lá dentro os guardas que ali têm de fazer permanentemente serviço. Os calabouços, são em regra, um só em cada uma, e de dimensões diminutas, que não podem por isso deixar de ser nauseabundos e onde os presos dos dois sexos, não raro e por força das circunstâncias são obrigados a passar horas e horas na mais ignóbil promiscuidade”¹²¹.

A partir de 1926, mas sobretudo com a estabilização dos meados da década de 1930, a remodelação e modernização das esquadras será um aspecto a que os administradores policiais vão dedicar mais atenção. Construir esquadras amplas, com espaço para as novas tecnologias de comunicação, com espaço para a socialização dos guardas (generalizou-se a “sala do guarda”), mas, sobretudo, edifícios facilmente distinguíveis para o público, não só através do edifício mas também com sinais exteriores de identificação, tornou-se uma preocupação constante. Assim, através da

¹²⁰ Ordem do Corpo nº 17 – 17 de Janeiro de 1894; Arq. Polícia Civil de Lisboa NT 230 NP 092

¹²¹ Boletim do Governo Civil nº 4, 1925.

revista Polícia Portuguesa pode-se constatar o amplo destaque dado a novas instalações das esquadras até ao início da II guerra mundial¹²².

Entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, as esquadras passaram a fazer parte da cidade. Em múltiplos sentidos. Não só o Estado utilizou as esquadras para funções muito diversas e que nada tinham a ver com o trabalho policial. Como as pessoas se habituaram, com o tempo, a irem à esquadra queixarem-se dos mais diversos problemas. Nunca existiu um modelo estanque sobre a utilidade de uma esquadra de polícia. Como tal, ao longo do tempo elas serviram praticamente para tudo. Desde crianças perdidas a cães abandonados, um pouco de tudo ia parar às esquadras. Um exemplo demonstra bem a variedade de usos de uma esquadra de polícia. No início da década de 1890, a admissão aos hospitais públicos fazia-se através de um atestado passado ao habitante, geralmente pobre, pelo regedor da zona. Como os regedores exerciam o cargo de forma voluntária, tendo outra profissão com que se sustentavam, nem sempre estavam disponíveis. Assim, instituiu-se que seriam as esquadras a passar guias de admissão para os hospitais aos habitantes da sua zona. A disponibilidade da polícia fez com que aumentassem significativamente o número de doentes. Alguns meses depois os responsáveis do Hospital de S. José queixavam-se dessa situação. O comandante da polícia não tardou a corrigir a situação: “ordeno que de hoje para o futuro não sejam passadas pela polícia guias para entrada de doentes ali. As pessoas que para esse fim se apresentarem à polícia devem ser aconselhadas a que se dirijam aos seus respectivos regedores. A Polícia só deve conduzir ao mencionado hospital as pessoas que forem encontradas nas ruas e mais lugares públicos feridos ou gravemente doentes.”¹²³. Apesar das múltiplas funções de que se via investida a Polícia sabia qual era o principal objectivo da sua acção – a rua.

A Rua: finalidade da Polícia e espaço de autonomia do polícia

Se os polícias aparecem como a face visível da polícia, a rua é o espaço principal de encontro entre a polícia e a sociedade. A organização da Polícia Civil que temos vindo a analisar instituiu a rua como unidade mínima de acção. Isto é, a territorialidade

¹²² Ver um exemplo, paradigmático, sobre a esquadra de Alcântara em Polícia Portuguesa nº 5, Janeiro / Fevereiro de 1938. Ver também sobre a criação de uma esquadra na rua Morais Soares, Arq. Governo Civil de Lisboa NT1080 NR259, 1934.

¹²³ Cf. O.C. 230 – 18 de Agosto de 1890, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT225 NP087; O.C. 331 – 27 Novembro de 1891, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT227 NP089;

como um dos eixos estruturantes da Polícia concretiza-se numa ocupação do espaço em que escalas da organização vão sendo responsabilizadas por unidades territoriais progressivamente menores. A rua e o polícia em patrulha são a unidade mínima ou, se preferirmos, a unidade base na organização da acção policial.

A primeira dificuldade quando nos deparamos com a palavra rua é delimitar e identificar um conceito para “rua”. Uma definição que consiga unir ou fazer coexistir os vários sentidos contidos na palavra “rua”. Sistematizar a rua como território específico, com características específicas que influem em relações também elas específicas, é uma tarefa fundamental para o estudo da polícia e dos efeitos da sua acção na sociedade. Por agora interessa-nos essencialmente compreender em que medida a rua se constitui como factor estruturante na relação Polícia / comunidade, mas também no interior da própria organização.

Nos últimos anos alguns historiadores, influenciados por disciplinas como a Sociologia e a Antropologia, têm vindo a descobrir a patrulha enquanto momento fulcral para compreender os efeitos da acção policial sobre a sociedade (Brogden, 1991; Wilson, 2006; Thale, 2004, 2007; De Lint, 1999, 2000). Três perspectivas têm sobressaído. Uma, mais ligada à história política, analisa a patrulha como momento de aferição das regulamentações legais, avaliando desta forma a real capacidade do Estado em intervir nos processos sociais. Outra perspectiva, mais no âmbito da história do trabalho, tenta compreender as estratégias da patrulha policial, especialmente a incorporação de procedimentos burocráticos e dispositivos tecnológicos como factores uniformizadores desta prática. Finalmente, uma terceira perspectiva, mais influenciada pelo olhar sociológico e antropológico, analisa a patrulha através da inserção do polícia no contexto social patrulhado, e de como esta relação é definidora da própria patrulha. As três no entanto destacam a centralidade da rua e os encontros quotidianos entre polícias e os habitantes da cidade que nela se dão, e que por ela são condicionados, na definição do policiamento moderno (Cf. Lipsky, 1980).

Ao colocarem, 24 horas sobre 24 horas, oficiais do Estado a circularem pelas ruas os políticos estavam, consciente ou inconscientemente, a dar uma matriz ao serviço policial que, como se veria nas décadas seguintes, lhes retiraria algum controlo sobre esta actividade. Mais do que os poderes legalmente atribuídos, seria a conjugação destes poderes com o ambiente da rua a conferir autoridade à acção dos polícias.

Para compreender o lugar da rua na organização da polícia e do policiamento é necessário ter uma perspectiva ampla sobre as mudanças ocorridas na vida urbana

pública. Neste contexto é particularmente relevante observar a mudança no conceito de espaço público. O crescimento urbano e uma nova concepção das relações económicas foram factores decisivos para uma profunda mudança nas funções concebidas e práticas admitidas para o espaço público urbano¹²⁴. Sendo que esta mudança se processou tendo o Estado como regulador e administrador activo.

A rua emerge também como unidade específica nos mais diversos aspectos da vida urbana. A crescente densidade que se verificava nas cidades originou o aparecimento de práticas administrativas distintas do resto do território nacional. Práticas que tinham a unidade rua como elemento central. Só para dar alguns exemplos, o desenvolvimento do serviço postal obrigou a que as moradas fossem indicadas com maior precisão. Os correios utilizaram a rua, enquanto unidade própria¹²⁵, e a identificação precisa das casas através da numeração como meio de melhorarem a eficácia do serviço. Os roteiros da cidade, destinados sobretudo a estrangeiros mas utilizados também pelos próprios habitantes da cidade, tornaram-se cada vez mais precisos e minuciosos na descrição da cidade. Evidenciado nos roteiros mas com uma abrangência mais ampla, o mapeamento gráfico também se desenvolveu no sentido da procura do pormenor. O desenho dos mapas patenteou uma procura pela verdade na transposição da realidade existente para o papel. Mais uma vez, a rua surgia como escala mínima na construção dos mapas. O que estes exemplos evidenciam é a emergência da rua enquanto unidade e estratégia de administração. A procura de eficácia numa sociedade densificada obrigou a concepção de novas práticas que melhorassem a eficiência governativa (Joyce, 2003). Neste contexto, torna-se mais clara a existência de uma organização policial que privilegiava a proximidade como meio de melhorar a eficácia da sua acção.

¹²⁴ Normalmente considerada a primeira lei de moderno urbanismo em Portugal, a Lei de 31 de Dezembro de 1864 do Ministério das Obras Públicas assinada pelo Ministro eng. João Crisóstomo é muito mais do que uma regulação das edificações. É também, uma definição geral da função das ruas nas sociedades modernas e do papel do Estado na sua administração. Usando o termo polícia com uma acepção ainda devedora do sentido dado no século XVIII a lei define: “Estas ruas [do interior das povoações] são públicas, designadas ao uso de todos, sem excepção de pessoa; ninguém pode delas exclusivamente dispor e gozar, exactamente como acontece nas estradas de todas as ordens e nos caminhos-de-ferro. O facto de serem as estradas situadas num município, num distrito, num país, em nenhum tempo foi razão justa para proibir que por elas livremente transitassem os estranhos a esse município, distrito ou nação. O mesmo sucede nas ruas. (...) São as ruas do domínio público, porque fazem parte da viação pública ordinária. E classificadas assim, é incontestável o direito que o governo tem de superintender na sua construção, conservação e polícia, não enfraquecendo a acção municipal ou cerceando as atribuições das câmaras, senão mantendo-as e fortalecendo-as com os auxílios técnicos e administrativos da autoridade central.”

¹²⁵ Veja-se a importância crescente do nome das ruas na orientação dos habitantes e forasteiros.

Para a polícia a rua tinha então um duplo sentido. Por um lado constituía-se como objecto alvo da acção policial. O governo da rua era uma parte essencial do mandato policial. Limpar a rua de comportamentos indesejáveis, promover a rápida circulação eram objectivos que abrangiam um amplo conjunto de assuntos com os quais a polícia deveria lidar. Noutro sentido, era a presença constante de polícias na rua que permitia à polícia descortinar e agir rapidamente sobre um vasto conjunto de ocorrências. Era *a partir da rua* que a intervenção policial se poderia tornar eficaz. Em qualquer dos sentidos a rua aparece como factor estruturante do mandato e da organização policial.

Em seguida vamos de forma sucinta tentar analisar como este elemento surgia na vida policial. Ao nível da organização das práticas de policiamento pensamos que já ficou evidente ao longo deste trabalho. Importa por isso tentar perceber como é que a rua aparecia como elemento estruturante das funções policiais. Vamos em primeiro lugar introduzir duas funções fundamentais da Polícia Civil, a prostituição e a mendicidade. Por fim, faremos uma breve referência ao caso dos incêndios como exemplo da utilidade de uma acção a partir da rua.

Ao longo do século XIX a aglomeração nas cidades, em particular Lisboa, de camadas de população pobre começou a chamar a atenção das autoridades. O aparecimento das “classes perigosas” não se restringia à preocupação com questões relacionadas com a criminalidade. Os perigos de uma degradação moral da nação entraram nos discursos públicos dos políticos e da opinião pública em geral. Esta preocupação não era uma situação completamente nova, os comportamentos das classes baixas sempre tinham constituído um assunto preocupante aos olhos das elites. O que veio a ser uma novidade na segunda metade do século XIX foi o papel preponderante desempenhado pelo Estado na aplicação de medidas com o objectivo de controlar ameaças vindas das classes pobres.

A prostituição foi um dos assuntos que mais discussão provocou (Cruz, 1984 [1841]; Pais, 1985; Liberato, 1999; Garnel, 2002). Os receios de uma depravação moral que atingisse toda a sociedade e os perigos físicos das doenças venéreas alarmaram as elites. O Estado assumiu então um papel de regulador e controlador da prostituição. Os discursos tiveram concretização prática relevante, a regulamentação¹²⁶ legal foi

¹²⁶ Cf. Por exemplo, Governo Civil de Lisboa, *Regulamento Policial das Meretrizes e Casas de toleradas da cidade de Lisboa em 30 de Julho de 1858*, Lisboa: Imprensa Nacional, 1858; Governo Civil de Lisboa, *Regulamento Policial das Meretrizes e Casas de toleradas da cidade de Lisboa em 1 de Dezembro de*

acompanhada pela criação ou adaptação de estruturas destinadas a lidar com a prostituição. A Polícia foi encarregada do licenciamento das prostitutas e das casas de prostituição, função que era cumprida pela secção administrativa. Mas também do controlo quotidiano da prostituição e do acompanhamento dos médicos que procediam ao registo e inspecção individual das prostitutas.

O controlo quotidiano, que aqui analisamos sobretudo do ponto de vista da formalidade legal, consistia num forte dicotomia público / privado (Levine, 1993). A prostituição era tolerada¹²⁷ desde que fosse remetida ao espaço privado, pelo contrário o espaço público devia ser liberto e limpo de actividades moralmente condenáveis. A tolerância da prostituição não era mais do que a sua repressão quando exercida na rua, e consequente limitação ao espaço privado do bordel. Com efeito, não só era considerada esta fronteira mais geral, como também as acções que, de forma ambígua, colocassem em causa esta separação. Os regulamentos referiam-se então ao “janelar” das prostitutas¹²⁸. O polícia devia impedir que as prostitutas a partir das janelas dos bordéis incentivassem por actos ou palavras os possíveis clientes. A separação entre os territórios públicos e o espaço privado deveria ser total¹²⁹. A rua era um espaço a ser protegido.

Entre a formalidade da lei e o policiamento rotineiro existiam variantes. Na prática, os polícias procediam a uma negociação quotidiana da ordem. A classificação rua a rua, situação a situação era um exemplo da discricionariedade na acção policial. Depois do fim da prostituição tolerada no início do Estado Novo a prostituição voltou legalmente a ser criminalizada. Não deixava contudo, sobretudo em alturas de maiores dificuldades económicas, de constituir um problema para a vida pública da cidade.

Em 1947 o então director do Secretariado Nacional de Informação e Cultura Popular, António Ferro, encarregou um funcionário de fazer um relatório sobre a

1865, Lisboa: Imprensa Nacional, 1865; Governo Civil de Lisboa, *Regulamento Policial das Meretrizes na Cidade de Lisboa de 28 de Agosto de 1900*.

¹²⁷ As prostitutas legalmente registadas passavam a ser designadas por “toleradas”.

¹²⁸ Mas também nas ordens de serviço esta situação é referida: “Que se recomende novamente a especial vigilância sobre as meretrizes que das janelas contendam com os transeuntes, e as que frequentemente anda[m] pelas ruas provocando os mesmos transeuntes e praticando actos e gestos ofensivos á moral pública. Mais uma vez se recomenda a mesma especial vigilância sobre todos os indivíduos que nas ruas e nas praças públicas contendam por qualquer modo com as senhoras procedendo-se á prisão de todos aqueles que o fizerem como se acha determinado.”; O.C. n.º 261 18 de Setembro de 1902 – Arq. Polícia Civil de Lisboa NT 235 NP 097.

¹²⁹ As janelas e portas das casas de prostituição deviam ser cobertas com tábuas de modo a garantir um separação total. Estas tábuas seriam transpostas para a cultura popular através de um fado: “É numa rua bizarra // A casa da Mariquinhas // Tem na sala uma guitarra // E janelas com tabuinhas.” In *A Casa da Mariquinhas* Letra: Silva Tavares, Música: Alfredo Duarte (Marceneiro).

“circulação de prostitutas pelas ruas de Lisboa”. Antes de se debruçar sobre as prostitutas de 1947, o funcionário faz algumas considerações sobre as prostitutas de “há 40 anos”. Nessa altura “havia “meretrizes” mas viviam em casas próprias para o seu triste mister, sujeitas a apertada fiscalização policial, com uma “patroa” dirigindo a casa, ali impondo certa disciplina, casas essas que vieram a ser proibidas de ostentar qualquer sinal exterior que as identificasse, o que não obstava a que tivessem freguesia. Era então recolhida a prostituição, não era como hoje, berrante e escandalosa”. Como então conciliar os discursos que, no princípio do século XX, reclamavam da visibilidade da prostituição, com a simultânea percepção de uma apertada fiscalização policial? A resposta parece ser, mais uma vez, a escala da rua. O nosso informante em 1947 diz-nos acerca da rua dos Correios (na baixa de Lisboa): “há muitos anos ali havia “casa de toleradas”, de tabuinhas verdes nas janelas assim bem conhecidas, mas as suas mulheres não vinham à rua limitando-se a ter uma de atalaia à janela que soltava o conhecido “oh! Simpático” à passagem de provável freguês”. O “janelar”, que era bem conhecido da polícia, foi uma forma que as prostitutas encontraram para comunicar com a rua sem que os polícias fossem especialmente repressivos. Dependendo da rua em causa e da relação estabelecida entre polícias e prostitutas (que podia naturalmente implicar outros benefícios para os polícias), a acção policial sobre a prostituição podia ser mais de negociação do que de controlo repressivo rígido.

Outro problema que regularmente causou forte apreensão entre a opinião pública foi a mendicidade (Relvas, 2002; Pinto, 1999; Bastos, 1997). Tal como a prostituição também a mendicidade foi alvo de numerosa regulamentação¹³⁰ por parte do Estado. Numa acção que se balizava entre o assistencial e o penal, o Estado delegou em várias instituições a função de intervirem sobre as pessoas que vagueavam pelas ruas da cidade.

A legislação relativa à mendicidade, ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, variou entre um cariz mais repressivo e um maior cuidado assistencial. Contudo, incorporou sempre uma dicotomia público / privado bem vincada. As leis assumiram que o vadio ou o mendigo eram personagens da rua e que a rua devia ser protegida destes comportamentos ameaçadores. Em primeiro lugar, definiam os

¹³⁰ Cf. Governo Civil de Lisboa, *Regulamento Policial dos Mendigos na Cidade de Lisboa de 17 de Setembro de 1900*; Governo Civil de Lisboa, *Regulamento Policial de mendigos da cidade de Lisboa Agosto de 1905*; Lei da Vadiagem de 20 de Julho de 1912; Decreto Lei nº 30389 de 20 de Abril de 1940 – Normas e Processos da acção policial repressiva da mendicidade.

espaços em que era totalmente reprimida a mendicidade: adros de igreja, em redor das escolas, jardins públicos, mercados e feiras, portas de teatros e outros espectáculos públicos, bancos públicos, enfim nas zonas da cidade mais frequentadas pelas elites. À semelhança da prostituição, a acção de *zoning* por parte da polícia transformava-se quotidianamente numa classificação dos mendigos na rua.

No dia 17 de Setembro de 1900, o Governo Civil do Distrito de Lisboa fazia aprovar um novo *Regulamento Policial dos Mendigos na Cidade de Lisboa*. Nele se previa, à semelhança de regulamentos anteriores, que ninguém podia pedir esmola sem estar inscrito como mendigo. As principais mudanças estavam na visibilidade do mendigo. Estes, deveriam agora ser portadores no peito de uma «chapa de folha amarela com a designação de “mendigo”». O novo regulamento previa que fosse indicado ao mendigo um local onde “estacionar”. Não especificando que lugares seriam esses, o regulamento indicava contudo que estavam impedidos de mendigar dentro ou à porta dos templos, dos teatros, dos edificios ou jardins públicos, dos estabelecimentos, ou nas estações dos caminhos-de-ferro. Finalmente, estavam proibidos de mendigarem à noite e de baterem à porta de casas particulares.

Pode parecer paradoxal que, apesar da progressiva consciencialização da “questão social”, se quisesse dar mais visibilidade aos numerosos mendigos que vagueavam pela cidade impondo-lhes uma marca no peito. Contudo, este paradoxo parece desfazer-se quando olhamos mais de perto a acção policial.

No dia 29 de Setembro de 1900, a Ordem do Corpo anunciava para o dia seguinte a entrada em execução do novo regulamento da mendicidade. Nesta ordem eram destacados os artigos que previam as condições em que os mendigos poderiam ser detidos¹³¹. A partir desse momento, sobretudo nos dias que se seguiriam, foram constantes as recomendações para a máxima atenção na vigilância da mendicidade, sendo louvados todos os chefes de esquadra que na sua área procediam as rusgas sobre os mendigos¹³². No dia 7 de Dezembro de 1900, poucos meses depois da promulgação do regulamento, a acção da polícia endurecia: “Que sejam presas todas as pessoas que mendigarem nas freguesias dos Mártires, Santa Justa, Sacramento, S. Nicolau, S. Julião, Madalena, Conceição Nova, São Paulo, S^a Catarina, Mercês, Coração de Jesus, São Mamede e Socorro que nas outras freguesias da cidade mendigarem sem estarem ao abrigo das disposições do regulamento sobre a mendicidade já publicadas na ordem do

¹³¹ Ordem do Corpo nº 272 – 29 de Setembro de 1900, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT234 NP096

¹³² Apenas associada á mendicidade constatei a utilização da palavra “Rusga”.

corpo; tomando os chefes e comandantes das esquadras e postos responsáveis pelo cumprimento desta determinação.”¹³³ A mendicância só seria pública se estivesse visível nos locais para onde toda a cidade parecia confluir, a cidade pública. E nesses locais deveria ser duramente reprimida.

Esta situação deixa mais a claro a vida própria que a lei adquire quando transposta para uma realidade social específica. O que constatamos neste exemplo é uma criminalização em função do espaço em que a acção é praticada.

Estes dois exemplos mostram-nos como o mandato policial era estruturado em torno de uma certa ideia de governo da rua. Poderíamos referir outros exemplos, o trânsito de veículos e pessoas ou o comércio ambulante. Julgamos no entanto que ficou claro que, em primeiro lugar, a rua é o objecto da acção policial, tudo aquilo que se passava na rua dizia respeito à polícia. Em termos de prática de policiamento é um espaço onde o polícia individualmente tem o poder de decidir o que fazer. Dentro de certas condicionantes legais e organizacionais, o polícia detém a capacidade para julgar quais as melhores soluções para determinadas situações.

Mais difícil de provar é o facto de a patrulha policial ser concebida como estratégia administrativa para enfrentar determinadas ocorrências *a partir da rua*. A presença de polícias nas ruas da cidade possibilitou que o Estado actuasse de forma mais rápida devido à situação de proximidade com os acontecimentos. O serviço de combate aos incêndios é um aspecto em que esta situação é particularmente visível. Em princípio, a função de apagar os incêndios estava atribuída aos bombeiros e não à Polícia¹³⁴. Os bombeiros, ao contrário do que acontece hoje em dia, organizavam-se territorialmente através de estações espalhadas pela cidade. A função dos polícias em relação aos fogos era dar o primeiro sinal de alarme e tentar salvar as pessoas e os bens em perigo o mais rapidamente possível. Esta situação apenas era possível uma vez que os polícias, ao contrário dos bombeiros, estavam sempre presentes nas ruas da cidade. Os primeiros agentes do Estado a ocorrerem aos incêndios eram normalmente os polícias. Apenas investigações futuras poderão confirmar e sistematizar esta relação. No entanto, não deixa de ser evidente a quem lê as ordens de serviço da Polícia de mais de

¹³³ Ordem do Corpo nº 341 – 7 de Dezembro de 1900, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT234 NP096

¹³⁴ Nesta altura, final do século XIX e início do século XX, em algumas cidades europeias o serviço de combate aos incêndios ainda estava atribuído às polícias urbanas.

trinta anos que um dos principais motivos de louvor dos polícias era a “pronta intervenção” em situações de fogo.

Não podemos no âmbito deste trabalho, porque esse não é o objectivo, aprofundar a fundo a relação entre polícia e rua. Consideramos, no entanto, seguro e fundamental para este trabalho fixar duas dimensões nesta relação. A rua era o espaço de visibilidade e proximidade da polícia, a estratégia de policiamento passava pela presença constante no espaço público. O principal serviço policial era o giro, ou patrulha, em que os agentes circulam apeados por itinerários mais ou menos estabelecidos pela organização¹³⁵ Mais do que isso, a rua era a matéria sobre a qual incidiam as funções policiais. Controlar e ordenar os usos sociais, económicos e políticos da rua era a característica que confere uma certa unidade ao amplo conjunto de funções policiais.

Num outro sentido, a rua, ao contrário por exemplo da fábrica, dava ao polícia (enquanto trabalhador) uma ampla liberdade. Autonomia que tanto poderia conduzir ao não cumprimento das funções policiais, como a uma execução informal do mandato policial. O controlo sobre o polícia em patrulha pelas ruas da cidade vai estar na base de grandes transformações no interior da organização policial. É num contexto de aumento do controlo organizacional sobre os polícias que se vão dar dois processos que transformaram radicalmente o trabalho policial e que abordaremos no ponto seguinte.

2.4. Burocratização e Tecnologia

Ao longo deste trabalho temos vindo a analisar a emergência de uma instituição policial como um sinal de fortalecimento do poder do Estado, mas também de modernidade administrativa. A um nível institucional vimos como o percurso tendeu para uma especialização funcional, sobretudo no que respeita á investigação criminal. Noutro sentido a estruturação da organização sustentou-se num modelo progressivamente mais profissional de divisão das competências e responsabilidades. E territorialmente através de uma estratégia de proximidade da população e da vida quotidiana da cidade. No entanto, internamente, a Policia sofreu processos que transformaram radicalmente o trabalho policial. A burocratização e introdução de elementos tecnológicos foram processos que ao longo do período em estudo

¹³⁵ Nas ordens de serviço ao longo dos anos deparei-me com várias referências a mapas das ruas que deveriam ser percorridas em cada patrulha. As pesquisas no arquivo da Polícia Civil e do Governo Civil de Lisboa revelaram-se no entanto infrutíferas para tentar localizar estes mapas.

modificaram a vida interna da organização e conseqüentemente o relacionamento da polícia com a sociedade. Nas páginas que se seguem tentaremos compreender o significado destes dois processos, identificando características e avaliando o peso real no quotidiano policial. Mais uma vez a falta de dados é uma limitação que tentaremos contornar. No entanto, acreditamos estar em condições de perceber genericamente a importância destas mudanças na vida policial.

A análise da burocratização em meio policial tem, à semelhança de outros aspectos analisados neste trabalho, duas vertentes. Trata-se de um processo que transformou as dinâmicas internas da organização e as relações entre as suas diferentes componentes. Mas foi também uma mudança que transformou a relação da polícia com a sociedade, no sentido em que, sobretudo aos olhos das chefias, promoveu a legitimidade e a autoridade policial através da regulamentação dos procedimentos da actividade policial.

A partir da década de 1890, a burocratização do trabalho policial sofreu uma intensificação assinalável. Cada polícia individualmente viu o tempo dispendido em trabalho de registo e descrição de ocorrências aumentar consideravelmente. Muitos procedimentos, como pedir licenças, que antes eram feitos verbalmente passaram a ser feitos por escrito segundo normas estabelecidas. Com o tempo o polícia deixou de ser avisado pelo chefe ou cabo que teria de ser apresentar em determinado teatro. Ao invés passou a dirigir-se diariamente a uma parede da esquadra onde eram afixadas as ordens de serviço para ler o serviço que lhe tinha sido incumbido. Para homens que, presumivelmente, apenas de forma rudimentar sabiam ler e escrever estas mudanças produziram efeitos consideráveis nos seus quotidianos de trabalho.

Um momento fundamental na burocratização dos procedimentos internos da organização policial foi a criação das Ordens do Corpo. Desde o final da década de 1880 que o Comissário Geral expedia diariamente um documento onde fazia recomendações do serviço a fazer (por vezes para locais específicos); publicava os castigos a aplicar descrevendo as situações que os tinham originado; indicava os polícias que se tinham de apresentar ao serviço nos teatros da cidade ou para testemunharem em tribunal; as licenças e as folgas concedidas eram também aqui divulgadas. Era também aqui que por vezes o Comissário fazia considerações sobre a conduta que os policiais deveriam cumprir nas ruas, normas que, por serem regularmente recordadas aos polícias podemos considerar como um código interno de conduta policial.

As ordens do corpo tornaram-se o veículo essencial de informação no seio da organização policial. Não apenas pela informação que continha mas também porque o próprio acto de distribuição era em si um momento de ligação entre o comando central e as várias esquadras. Através da descrição de um castigo aplicado podemos imaginar como se processaria a distribuição da ordem do corpo: “Que seja castigado com uma patrulha o guarda 232, Manuel Fernandes Cavaco, porque estando de piquete entregou a ordem à sentinela da esquadra não se apeando do carro em que ia, deixando por isso de se apresentar ao comandante da guarda de quem poderia receber algumas instruções.”¹³⁶ Este documento era distribuído diariamente por todas as esquadras da cidade onde os chefes de esquadra as deveriam ler aos polícias. Ao longo do tempo, provavelmente porque os confusos horários de trabalho não permitiam que todos os polícias da esquadra se juntassem a uma mesma hora, as ordens do corpo (depois ordens de serviço) passaram a ser afixadas nas paredes da esquadra. Determinando-se como obrigação do polícia a sua leitura diária, algo nem sempre cumprido e pelo qual os polícias eram castigados.

Até à reforma policial de 1893 as ordens do corpo eram normalmente documentos longos onde, por exemplo, os castigos eram relatados com algum pormenor, escritos na primeira pessoa pelo Comissário e onde se evidenciava um certo paternalismo e lassidão disciplinar. Nota-se sobretudo que, no início, se tratava de um documento dependente da vontade de quem escreve e não de procedimentos rígidos, abstractos e generalizados. A implementação das ordens do corpo pode ser encarada como uma medida burocratizante da vida interna da organização mas em 1893 ainda não tinha atingido o nível que em teoria se esperava. Na década de 1890 as ordens de serviço começam a mudar. Deixam de ser escritas pelo comandante e passam para o pessoal superior. Tendem a ser mais impessoais e generalizantes, seguindo um modelo diário mais uniformizado dividindo-se por secções. Essencialmente a escrita torna-se mais seca e objectiva.

Com a República vai se acentuar a perda de abundância de informação qualitativa nas ordens de serviço. Estas eram agora preenchidas sobretudo com o número dos polícias que se deveriam apresentar nos tribunais e nos teatros, com as licenças de folga concedidas, com os novos guardas admitidos e com alguma legislação publicada. A descrição as situações que davam origem a castigos deixa de aparecer. As

¹³⁶ Ordem do Corpo nº 45 – 14 de Fevereiro de 1894, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT230 NP092

recomendações sobre a conduta dos polícias tornam-se raras. As ordens deixam de ser um veículo de teoria e recomendações sobre as práticas de policiamento.

A partir dos anos 1920, mais precisamente no dia 22 de Julho de 1923, as ordens passam a ser documentos impressos. Acentuou-se o que se vinha fazendo sentir desde os anos anteriores, a ordem de serviço torna-se um documento puramente burocrático, seguindo rígidos modelos formais. A perda de importância da ordem de serviço enquanto fonte para o estudo da polícia e do policiamento prende-se com duas razões: na década de 1890 elas eram o veículo privilegiado de comunicação entre o comando central e as esquadras, progressivamente no entanto serão adoptados outros meios de comunicação mais rápidos e eficazes. Para além disso dado que os guardas tinham pouco tempo de instrução, as ordens desempenhavam uma função de veículo de saberes policiais, como instrução se vai concentrar cada vez mais em escolas constituídas especificamente para essa função as ordens perdem esse papel essencial. Assim, da mesma forma que chefes de esquadra e cabos perdem funções de instrução também as ordens de serviço vão progressivamente deixando de desempenhar esse papel, transformando-se num puro documento burocrático de administração interna.

Outro aspecto da burocratização das rotinas policiais foi a intensificação do registo escrito de uma quantidade cada vez maior de ocorrências. As chefias esperavam que o registo escrito aparecesse com um detalhe cada vez mais exigente e seguisse normas e procedimentos estabelecidos para toda a corporação. Até 1893 os chefes de esquadra faziam diariamente a estatística das ocorrências registadas, a partir desse momento o comando central passou a receber não um mapa de registos mas uma cópia de todas as participações e autos registados¹³⁷. Um número crescente de ocorrências passou a ter de ser registada obedecendo a modelos pré estabelecidos. Ordens como esta: “Que os varejos da tarde em todas as esquadras e postos procedam às visitas dos saguões pateos dando os chefes diariamente parte para este comando, preenchendo o mapa modelo nº 38 que deve acompanhar o serviço expediente”¹³⁸ começaram a aparecer regularmente nas ordens do corpo.

A detenção de indivíduos era um dos principais poderes da polícia. Este momento revela nitidamente a transformação dos procedimentos policiais no sentido de uma maior uniformização e registo. Em Fevereiro de 1897 o registo das detenções

¹³⁷ O.C. nº 252 – 9 Setembro de 1893, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT 229 NP091

¹³⁸ O.C. nº 118 – 28 de Abril de 1894; Cf. Também O.C. nº 127 – 7 e Maio de 1894; O.C nº 223 – 11 Agosto 1894, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT230 NP092;

deixou de ser feito em *partes* (documentos em meia folha) para passarem a ser registadas em autos¹³⁹. Os autos eram documentos mais longos onde se exigia uma descrição mais pormenorizada da ocorrência. Este maior detalhe é ainda reforçado “Que para o futuro se remetam sempre junto aos autos de captura o cadastro de cada preso, preenchendo para isso os respectivos impressos que são hoje distribuídos nos dizeres seguintes: Nome e Alcunha – Filiação – Natural do Concelho de – Freguesia – Lugar – Idade – Estado – Profissão – Residência – data e motivo da captura.”¹⁴⁰. Este exemplo é o modelo do que aconteceu grande parte das ocorrências policiais.

Acompanhando as múltiplas funções executadas pela Polícia, também os procedimentos burocráticos se multiplicaram e diversificaram. Não podemos neste trabalho cobrir todas as facetas desta mudança. O objectivo é contudo assinalar que um elemento tão poderoso nas sociedades modernas como é a burocracia foi um processo lento e que, no que respeita á Polícia, teve um arranque efectivo apenas na última década do século XIX. A actividade dos polícias passou a ser cada vez mais controlada por normas pré estabelecidas, as quais em caso de incumprimento dariam origem a castigos. Neste processo de burocratização a componente de escrita assume uma importância vital, no entanto este processo assume uma importância mais ampla quando consideramos que, de uma forma geral, as acções dos polícias passaram a estar progressivamente mais regulamentadas.

A adopção de dispositivos tecnológicos na vida interna da organização e na relação entre polícia e sociedade foi uma constante ao longo de todo o período em estudo. Analisamos este processo de mudança sob dois pontos de vista: a adopção no interior da Polícia de elementos tecnológicos que alteraram a natureza do trabalho policial; e a adopção de elementos tecnológicos que, num contexto geral, indirectamente alteram o trabalho policial. Os trabalhos disponíveis sobre este tema de uma perspectiva histórica são escassos. Normalmente a adopção de tecnologia no policiamento é analisada a partir dos anos 1920 e 1930 (Walker, 1977) com a introdução do automóvel e dos rádios portáteis. Se bem que tenha sido durante estas décadas que novos meios alteraram de forma substancial as práticas policiais, a procura de soluções tecnológicas começou ainda no século XIX.

¹³⁹ O.C. nº 40 – 9 de Fevereiro de 1897, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT232 NP094

¹⁴⁰ O.C. nº 42 – 11 de Fevereiro de 1897, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT232 NP094

A relação entre tecnologia e sociedade tem sido analisada sob diversos ângulos. No plano económico tenta-se compreender como o desenvolvimento industrial ou da agricultura dependeu da ciência e da tecnologia. Num plano social mais abrangente a tecnologia é abordada enquanto factor impulsionador de mudanças nos hábitos e vivências quotidianas. Quando aplicada ao desenvolvimento das instituições policiais este tipo de análise é em tudo semelhante. Tenta-se identificar dispositivos que transformaram a acção de policiar, quer enquanto elementos mediadores entre polícias e população, quer nas relações entre as diversas componentes da organização policial. Vimos atrás como um dos factores que influenciou a separação entre segurança pública e investigação criminal foi precisamente a adopção de saberes e de tecnologias específicas para a actividade de investigação criminal. No entanto também na segurança pública foram adoptadas tecnologias que modificaram a forma de executar o policiamento e que, eventualmente, conferiram a esta actividade competências técnicas especializadas.

A adopção de tecnologia teve como impulsionador maior a necessidade de controlo do trabalho policial por parte das chefias. Num trabalho sobre as formas de comunicação da informação dentro das organizações Peter Manning refere-se a adopção de recursos tecnológicos como uma tentativa de normalização do trabalho policial. Se esta dinâmica de controlo é evidente quando nos referimos à profusão dos registos escritos, ela não é tão visível quando abordamos o uso de tecnologia, sobretudo numa perspectiva histórica anterior à década de 1920. O autor conclui que “as inovações tecnológicas fornecem capital simbólico para a administração, mesmo que esta não o utilize e, com algumas excepções, a tecnologia é vista pelos participantes dos níveis inferiores da hierarquia como uma fonte de perda de autonomia” (2003: 418). As tecnologias adoptadas até aos anos 1930 podem, numa primeira análise, não ser encaradas como uma forma de controlo hierárquico. Tiveram no entanto o efeito de unir as várias escalas da organização, mesmo sem produzir grandes efeitos ao nível do controlo.

De seguida vamos tentar identificar, no âmbito do período em estudo, elementos que configurem esta transferência e adopção de dispositivos tecnológicos. À semelhança de outros temas abordados neste trabalho os dados disponíveis apenas nos permitem uma análise ainda embrionária, mas, julgamos, suficiente para identificar uma característica fundamental na mudança ocorrida na organização da polícia e nas técnicas de policiamento.

A primeira grande inovação tecnológica a ser adoptada foi o telefone. Não conseguimos determinar com exactidão a data em que foram adoptados pela polícia. No entanto, sabemos que no início da década de 1890 todas as esquadras policiais estavam equipadas com telefone¹⁴¹. A rede de telefone tinha sido instalada em Lisboa em 1882, representando um claro avanço em relação à forma de comunicação mais usual que era o telégrafo. Os telefones assumiram uma importância significativa na comunicação entre o comando central, no edifício do Governo Civil de Lisboa, e as esquadras espalhadas pela cidade, observando-se desta forma uma centralização no comando policial. Este movimento, que como vimos atrás também era uma marca na burocratização do trabalho policial, favoreceu a unidade de todo o corpo policial, aumentando a capacidade do comando central em expedir rapidamente ordens e controlar mais efectivamente a sua execução. Em sentido contrário diminuiu a autonomia das esquadras que se viram então verdadeiramente como parte de um todo. É importante realçar que uma das primeiras medidas do novo comandante em 1893 foi destacar um número fixo de guardas exclusivamente para o serviço de telefones, no que pode ser considerado a primeira central telefónica da polícia¹⁴². O serviço dos telefones passou, a partir da década de 1890, a estar rotineiramente presente na acção policial. Por exemplo, nas décadas seguintes com o aumento da instabilidade política e social, e depois, já na 1ª República, com as inúmeras greves, aumentaram significativamente as situações em que o corpo policial tinha de entrar em prevenção. Nestas situações, os elementos policiais tinham de se concentrar nas esquadras e esperar que o telefone os avisasse quando sair e para onde se dirigir.

No final do século o aumento do espaço urbano começava a causar problemas à polícia: “atendendo às urgentes necessidades do serviço policial cada vez maiores em consequência do desenvolvimento crescente dos arruamentos da cidade, determina-se com autorização superior que sejam provisoriamente fechados os postos policiais de Vila Dias, Telheiras, Laranjeiras e Sº Amaro, recolhendo às respectivas esquadras as forças policiais que as constituem”¹⁴³. A cobertura de todas as zonas da cidade tornava-se difícil para o número de homens disponível. Assim, uma das preocupações dos administradores policiais foi aumentar a mobilidade da polícia no espaço urbano no sentido de promover a eficácia da acção policial. Ainda antes dos carros patrulha e dos

¹⁴¹ O.C. nº 279 – 6 de Outubro de 1890, Arq. Polícia Civil de Lisboa, NT225 NP087

¹⁴² O.C. nº 244 – 1 de Setembro de 1893, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT229 NP091

¹⁴³ O.C. nº 235 – 23 de Agosto de 1894, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT230 NP092

rádios portáteis o uso da bicicleta foi uma estratégia adoptada intensamente¹⁴⁴ (ver foto 7 no anexo fotográfico). A bicicleta permitia uma rápida circulação dentro da cidade facilitando sobretudo o policiamento das áreas mais distantes do centro menos urbanizadas e que normalmente tinham menos policiamento. As ordens do corpo deixam transparecer que durante a década de 1910 este foi um meio de transporte muito utilizado contando-se a grande quantidade de normas de utilização das bicicletas que foram expedidas durante esta década. Algumas imagens fotográficas mostram grandes quantidades de polícias no Terreiro do Paço a treinarem levando-nos a crer que esta foi uma forma de cobrir a cidade intensamente utilizada.

Durante a República iniciou-se a utilização de veículos motorizados. Após a I guerra mundial começaram a aparecer na polícia os primeiros automóveis ainda que para serviços pontuais e localizados. O transporte de doentes foi provavelmente o primeiro serviço policial a utilizar estes veículos. Desde o final do século que a Polícia assumiu com mais insistência o transporte de doentes. Colocou-se sempre o problema de como o fazer. Algumas normas indicavam aos polícias que quando fosse possível o deviam fazer através dos transportes públicos. No início do século XX começaram a ser utilizados trens e sobretudo macas que existiam em todas as esquadras. Esta solução, no entanto, originava que os dois polícias encarregados de transportar em maca o doente perdessem muito tempo causando notórios prejuízos ao serviço. Desta forma a adopção de veículos motorizados foi uma medida lógica uma vez que era benéfica para o doente e para o próprio serviço policial.

Num outro aspecto, com a agitação política e social durante o período republicano multiplicaram-se as situações em que a polícia tinha de intervir como um grupo e não individualmente em patrulha. Formou-se então a “brigada volante da polícia”¹⁴⁵. Os polícias eram transportados em carrinhas de caixa aberta para os locais onde havia manifestações ou desordens que necessitassem de intervenção policial.

Ao longo dos anos 1930 o uso de veículos motorizados parece ter-se generalizado. Em 1932¹⁴⁶ foi publicado o *Regulamento das Oficinas e Parques de Viaturas da PSP Lisboa*. A utilização das viaturas manteve no entanto o mesmo cariz anterior, “na garagem do Comando no Governo Civil, estariam sempre prontas a sair todas as viaturas julgadas de em perigo imediato em caso de alterações de ordem. Na

¹⁴⁴ O.C n° 124 – 4 de Maio de 1900; O.C. n° 252 – 9 de Setembro de 1915, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT246.

¹⁴⁵ Boletim do Governo Civil, n° 4, 1925

¹⁴⁶ O.C. 12 de Outubro de 1932, Arq. Polícia Civil de Lisboa NT273

Garagem de Santa Marta as ambulâncias e restante material” (Ribeiro, 1954: 57). Neste caso a Polícia de Lisboa pouco divergia das outras cidades (Reiss, 1992). A utilização de carros para o serviço de patrulha apenas foi introduzida durante a década de 1930 e só após a II guerra mundial se generalizou. Não possuímos dados que nos indiquem quando os carros começaram a ser utilizados para fazer patrulha em Lisboa, não deve no entanto ter sido muito diferente das outras cidades.

CONCLUSÃO

O polícia com quem hoje nos cruzamos nas ruas da cidade tem uma história. Uma história que tanto é política, como de relações laborais ou das transformações ocorridas nas cidades contemporâneas. Infelizmente os historiadores parecem ainda hoje não conseguir compreender todas as dimensões envolvidas na história desta instituição. Durante este trabalho tentámos demonstrar que a emergência da Polícia envolve a análise de uma instituição estatal, de uma organização laboral e de uma prática social entendidos enquanto elementos da modernidade social (Giddens, 1984).

A emergência de um aparelho de Estado socialmente actuante foi um processo que em Portugal se fez sentir sobretudo a partir da segunda metade do século XIX. A construção deste aparelho teve características que neste trabalho se tornaram visíveis. No primeiro capítulo vimos como a disposição dos poderes públicos mudou ao longo do tempo a tutela da polícia. A Polícia Civil de Lisboa criada em 1867 surgiu, em linha com outras polícias urbanas, num contexto de reforço de poder do Estado central. Apesar disso a dicotomia central / local constituiu uma relação instável ao longo do período aqui em estudo. Se, durante as décadas finais do século XIX e primeiras do século XX, o controlo do poder central sobre a polícia se faz através de um órgão da administração central periférica (o Governo Civil), vai se assistir a um processo de centralização que culminará em 1935 com a tutela directa do Ministério do Interior sobre a Polícia de Lisboa, e restantes polícias urbanas que entretanto tinham surgido nas capitais de distrito. O poder local, que formalmente não tinha poder sobre a Polícia Civil de Lisboa mas que informalmente o detinha por via das posturas municipais, caracterizou-se ao longo do tempo por uma dependência quase total em relação ao poder central. Se, até aos anos 1930, o município cumpria as suas funções policiais através da polícia civil estatal, durante esta década a criação de uma polícia municipal, em parte autónoma, vai originar uma separação entre os serviços da Polícia e os municipais. Seria precipitado afirmar que este confluir na Polícia Civil de Lisboa do poder do Estado central e do poder municipal se trata de uma característica única quando comparada com exemplos de outros países. No entanto, pelo que nos foi dado a

perceber a Polícia de Lisboa cumpria um número muito mais significativo de competências municipais que as suas congéneres europeias.

Uma das principais conclusões a retirar deste trabalho é a importância da reforma de 1893 no desenvolvimento da instituição policial em Lisboa e consequentemente em Portugal. Com efeito, esta reforma constituiu um ponto de viragem na modernização da organização da polícia. Como o próprio Comissário Geral da Polícia Civil de Lisboa da altura dizia, entre 1867 e a década de 1890 a polícia viveu a sua infância. A partir desse momento, as pressões de uma cidade em constante crescimento e de ameaças políticas e sociais constantes obrigaram a polícia a inovar e modernizar-se. Esta mudança concretizou-se em diversos sentidos.

Num ponto de vista institucional assiste-se a um movimento de especialização de funções. Uma divisão interna tripartida entre segurança pública, investigação criminal e administrativa representava o evoluir da actividade policial para níveis de especificidade maiores. A busca de uma eficácia ideal era um poderoso motor neste desenvolvimento. Esta divisão foi, ao longo das décadas seguintes, uma relação instável e com efeitos variados dentro da organização.

Se na investigação criminal desde cedo se nota uma separação vincada dentro da organização policial, a secção administrativa permaneceu não só mais umbilicalmente ligada ao ramo de segurança pública como viu algumas das funções serem transferidas para outras agências estatais não policiais. A visibilidade social do problema da criminalidade atraiu especialistas de diversas áreas, médicos, antropologistas ou juristas. Desta forma a importância do crime, na mesma medida em que crescia na sociedade em geral, ganhava também importância dentro da organização policial. Ao constatar os aparecimentos de técnicas inovadoras (mais discursivas que práticas) – a polícia científica – podemos falar na formação de uma cultura profissional própria dentro do que nas décadas anteriores se constituía como um todo. A progressiva formação desta especialidade técnica teve uma correspondência política e institucional. Durante a década de 1920 acentua-se a divisão da investigação criminal dentro dos serviços policiais. Nos anos seguintes assiste-se não só à formação de uma estrutura institucional – organizacional própria, e completamente independente da segurança pública, como também, politicamente, esta separação se vai acentuar com a mudança da tutela do ministério do interior para o da justiça.

A secção administrativa, como já foi referido, teve uma existência muito mais instável dentro dos serviços da Polícia Civil. Esta situação é particularmente visível na evolução do seu quadro de pessoal. Depois de uma década de 1890 em que se forma um quadro próprio (mas sempre dentro da organização da Polícia Civil), assiste-se depois a um quase completo esvaziar desse quadro. Estes elementos foram, no início do século XX, reagrupados na secção de segurança pública. Nas décadas seguintes voltaria a formar-se um quadro de pessoal próprio, mantendo-se no entanto uma dependência em relação à segurança pública que advinha da própria natureza das funções da secção administrativa. Desenvolvemos este assunto no ponto 2.1 deste trabalho.

Chegámos então ao principal objecto desta tese – a polícia de segurança pública. As mudanças ocorridas no sistema policial a partir do século XIX tiveram como uma das suas principais inovações o facto de se terem transformado em organizações. O Estado assumiu progressivamente mais funções, e simultaneamente passou a deter um vasto número de empregados. Estes empregados iam desde os mais reputados especialistas (médicos, engenheiros, etc.), até aos mais humildes trabalhadores (cantoneiros, guardas freios, etc.). Alguns destes grupos de trabalhadores foram constituídos em quadros organizacionais que favoreciam a supervisão e controlo do trabalho executado. Neste contexto as novas polícias urbanas constituíram um dos mais visíveis campos de aplicação destas novas regras de administração do trabalho (Shpayer-Makov, 2002).

Uma das principais medidas introduzidas pela reforma de 1893 foi a substituição do Comissário Geral, de características mais civilistas, por um Comandante Geral de origem militar. Esta militarização correspondeu antes de mais à necessidade de disciplina dentro do corpo policial. O aumento das preocupações com ameaças político-sociais teve também um papel importante. Mas, julgamos nós, as exigências de uma cidade em crescimento e a necessidade de adaptação da polícia a essa “nova sociedade” foram um factor determinante. Neste sentido se devem também compreender as preocupações das chefias na introdução de procedimentos burocráticos e dispositivos tecnológicos que facilitassem o controlo e a ligação entre os vários componentes da organização.

Numa organização em escalas, que apesar de dependentes entre si conservavam um elevado grau de autonomia, o papel das chefias intermédias era por isso fundamental. Os chefes de esquadra, responsáveis por toda uma zona da cidade, e os cabos, responsáveis pelo controlo dos polícias na rua, eram então figuras chave na

organização policial. Era nos chefes de esquadra que residia o poder para definir um estilo de policiamento para zonas específicas da cidade. Eram eles que mantinham a disciplina quotidiana dos guardas. Mais importante, no entanto, era a função de formação dos guardas que cumpriam por sistema. Apenas na década de 1920 apareceram as primeiras escolas centrais de polícia, até aí era nos chefes de esquadra que recaía a maior parte do treino recebido pelos guardas.

Os polícias, na rua, foram uma das mais visíveis inovações no crescente Estado administrativo. Não temos hoje disponíveis dados que nos permitam fazer uma caracterização social destes homens. No entanto, não estaremos longe da verdade se os identificarmos como pertencendo a uma classe de trabalhadores ou uma classe média baixa, muitas vezes com origens rurais. Estes homens eram investidos com a autoridade legal do Estado. Esta característica constituiu uma das mais curiosas novidades introduzidas com a criação de organizações policiais nos moldes adquiridos a partir do século XIX. Homens que á partida a pouco poder podiam aspirar, viam-se detentores de uma autoridade assinalável.

Neste trabalho preocupámo-nos então em compreender a estrutura interna da Polícia. Aqui residem algumas das vantagens do olhar histórico. As organizações não nascem organizadas. Se a sua criação constituiu um momento de inovação e um sinal de modernidade o desenvolvimento da força fez-se de uma tensão entre valores tradicionais e modernos. Dinâmicas internas, como alguns procedimentos burocráticos, foram sendo agilizados e aperfeiçoados ao longo do tempo. Um exemplo claro desta situação é o das ordens de serviço. Instituídas apenas na segunda metade da década de 1880, elas começaram por ser longos documentos em que o comissário geral fazia considerações algumas vezes de carácter pessoal. Com o passar dos anos, no entanto, elas foram-se tornando mais formais e impessoais. A preocupação crescente no registo uniformizado das ocorrências policiais é um dos traços distintivos do período em estudo.

Uma das principais conclusões a retirar deste trabalho prende-se com a questão da proximidade. Ao longo das últimas décadas os cientistas sociais (por vezes com reflexos nas políticas de policiamento) têm apresentado e debatido a proximidade como um novo paradigma de polícia (Oliveira, 2006). Um olhar histórico permite no entanto redimensionar este debate. A proximidade, mais do que uma política momentânea, é um valor intrínseco às polícias urbanas. As formas como a proximidade se substancia no

terreno podem variar. Entre a esquadra de bairro e a super-esquadra, entre a patrulha a pé ou em automóveis as relações de proximidade variam. No entanto, a proximidade não só é uma característica sempre presente nas organizações policiais urbanas, como é a gestão desta proximidade um dos mais poderosos motores nas transformações ocorridas ao longo dos últimos dois séculos.

Outra conclusão, que este trabalho não explora em profundidade mas que faz antever, remete-nos para o entendimento das funções policiais. Normalmente o crime é entendido como a chave para caracterizar o mandato policial. Propomos no entanto uma outra abordagem. É a administração e o controlo do espaço urbano, em particular o espaço público, que define, num processo sempre dinâmico, a ampla variedade de serviços prestados pela polícia.

Apesar de alguns trabalhos recentes o estudo da Polícia é ainda um terreno virgem em Portugal. Por isso mesmo não foi nosso objectivo neste trabalho retirar conclusões definitivas. A nossa pretensão foi antes estabelecer e articular terrenos de análise, assim como ligar conceitos muitas vezes distantes entre si. Entre uma dimensão política, uma outra laboral ou uma perspectiva interaccional em “campo aberto” tentámos perspectivar tudo isso como parte de um processo comum com várias ramificações. Ramificações que apesar de muitas vezes parecerem correr sozinhas influenciam-se mutuamente.

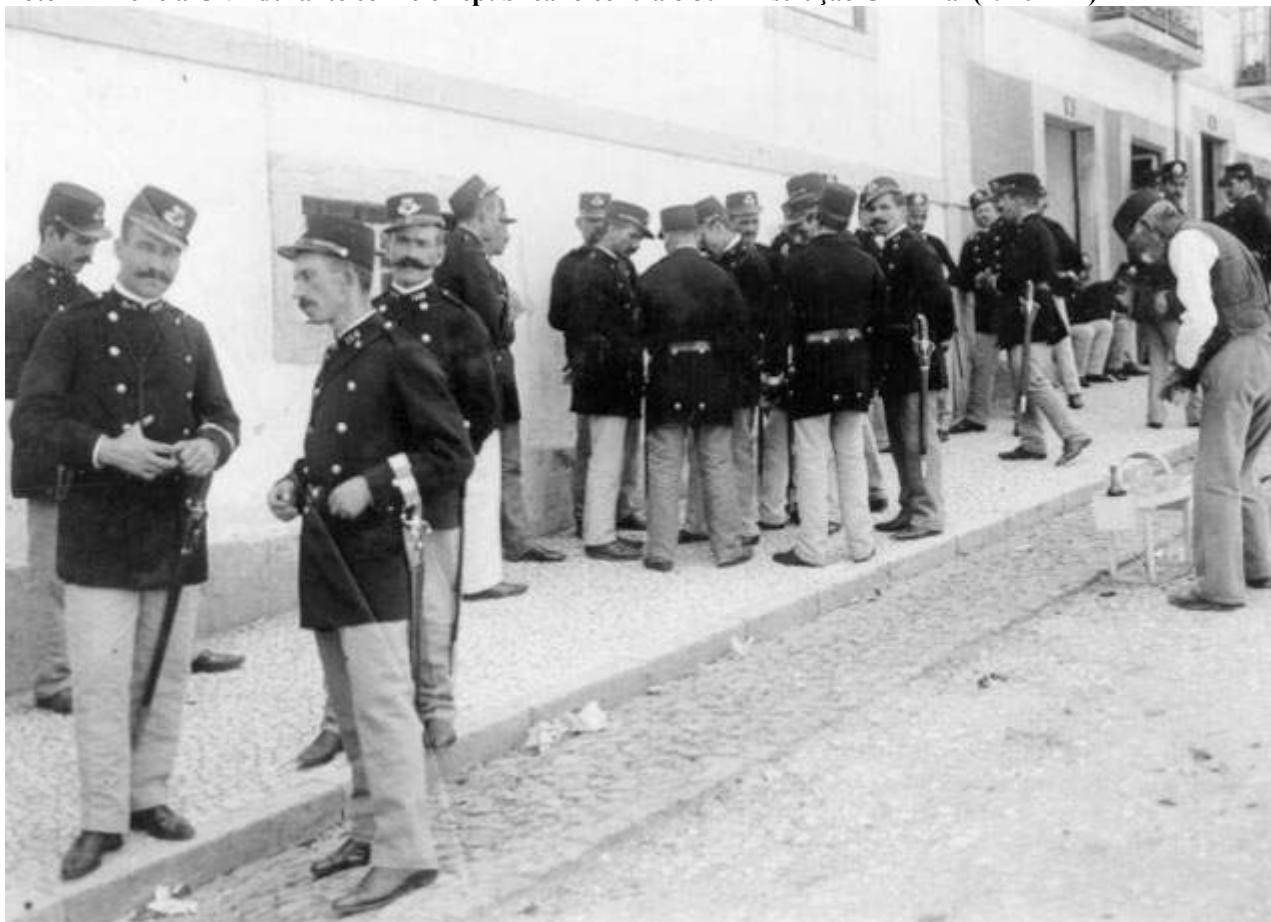
ANEXO FOTOGRAFICO

Foto I – Polícias durante a visita do Rei Afonso XIII de Espanha em 1903



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal (PAG000116). Fotógrafo: Paulo Guedes

Foto II – Polícia Civil durante comício republicano contra o Juiz Instrução Criminal (1910 – 14)



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal de Lisboa (JBN000655). Fotógrafo Joshua Benoliel

Foto III – Polícia transportando um mendigo no início do século XX



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal de Lisboa (ACU00082). Fotógrafo não identificado.

Foto IV – Polícia na Rua da Lapa (entre 1898 e 1908)



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal de Lisboa (FAN000103). Fotógrafo não identificado.

Foto V – Polícia no meio da Multidão no Cais do Sodré, início do Século XX



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal de Lisboa (JBN001386). Autor: Joshua Benoliel.

Foto VI – Rua de S. João da Mata (entre 1898 e 1908)



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal de Lisboa (FAN000200). Fotografia não identificado

Foto VII – Polícia em treino com bicicletas 1918-19



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal de Lisboa (JBN000843). Autor: Joshua Benoliel.

Foto VIII – Polícias Sinaleiros, criados em 1925, recebendo ordens



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal de Lisboa (EFC000265). Fotógrafo: Ferreira da Cunha

Foto IX – Polícia Sinaleiro no Chiado



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal de Lisboa (A74011). Fotógrafo: Ferreira da Cunha

Foto X – Trânsito nos anos 1930



Fonte: Arquivo Fotográfico Municipal de Lisboa (A74056). Fotógrafo: Ferreira da Cunha

FONTES E BIBLIOGRAFIA

FONTES MANUSCRITAS

Arquivos Nacionais Torre do Tombo:

Arquivo da Polícia Civil de Lisboa / Polícia de Segurança Pública

- Livros das Ordens do Corpo

Arquivo do Governo Civil de Lisboa

FONTES IMPRESSAS: publicações periódicas

Boletim do Governo Civil de Lisboa

Orçamentos Gerais do Estado

Revista Polícia Portuguesa

FONTES IMPRESSAS: livros e artigos

AZEVEDO, Francisco Cardoso de (1898), *Duas Palavras ou alguns Elementos para a História das Guardas Municipais*, Lisboa: Typographia da Guarda Municipal de Lisboa

CABRAL, Oliveira (1926), *Manual educativo para as aulas do Corpo de Polícia de Segurança Pública*, Porto: Companhia Portuguesa

CAMPOS, Eurico (1915), *Elucidário Policial. Para uso dos comissários de polícia civil, municipal, administradores do concelho, e demais funcionários policiais*, Portalegre: Tiago H. Morgado – Editor

CAMPOS, Eurico (1919), *Código Policial (anotações)*, Coimbra: F. França Amado, Editor.

CAMPOS, Eurico (1929), *Manual de Investigação Criminal*, Coimbra: Atlântida Livraria Editora

CHAVES, Casimiro Tomás (1879), *Mystérios da Polícia Civil da Nova Companhia do Olho Vivo e dos Gatunos e Ratoeiros de Lisboa*, Lisboa: [S.E.]

CARVALHO, Abraão de (1913), *Função da Polícia Judiciária do Ministério Público e do Juiz de Instrução*, Lisboa: Imprensa Nacional.

CRUZ, Francisco Ignácio dos Santos Cruz (1984[1841]), *Da Prostituição Na Cidade de Lisboa*, Lisboa: Publicações D. Quixote

- FARIA, Alfredo César Machado de (1908), *A Reforma da Polícia*, Ponta Delgada: [S.E.]
- FREITAS, Justino António de (1861), *Instituições de Direito Administrativo Português*, Coimbra: Imprensa da Universidade
- GASPAR, João José Figueiredo (1949), *Apontamentos de um Agente da Polícia de Viação e Trânsito*, Lisboa: [S.E.]
- MACIEIRA, António (1913), *Organização e Competência da Polícia de Investigação Criminal de Lisboa*, Lisboa: Imprensa Nacional
- MACHADO, Joaquim Emygdio Xavier (1888), *Ensaio Sobre a Organização da Guarda Civil em Portugal (memória)*, Lisboa: Typographia das “Novidades”
- MARTINS, Leandro (1914), *Auxiliar do Polícia Civil*, Porto: Tipografia Mendonça
- MELLO, D. António José de (1895), *A Polícia Militarmente Organizada em Alvo*, Lisboa: Typographia Universal.
- MORGADO, Alexandre (1893), *Regulamentos Policiais de Execução Permanente*, Lisboa: Typ. Do “Correio do Norte”.
- MORGADO, Alexandre (1914a), *Regulamentos Policiais*, Lisboa: Empresa Editora “A Legislação”
- MORGADO, Alexandre (1914b), *Guia Policial de Lisboa*, Lisboa: Empresa Editora “A Legislação”
- NORONHA, D. Francisco de Mello e (1901), *A Polícia*, Lisboa: Typ. Da Calçada de S. Francisco.
- NORONHA, Eduardo (1919), *Diário de um Polícia. Scenas da Política e da Rua, Annotadas pelos Jornais*, Lisboa: Guimarães Editores.
- NUNES, Manuel (1945), *As memórias de um agente da Polícia: o chefe Pereira dos Santos contou-me a sua história*, Lisboa: Marítimo Colonial
- PAIS, F. Ed. Da, CUNHA, F. Ângelo (1929), *Breviário da Atuação do Polícia de Segurança*, Lisboa: Tip. PSP Lisboa
- PESSOA, Alberto (1929), *Guia de Técnica Policial*, Coimbra: Imprensa da Universidade
- RIBEIRO, Armando Vitorino (1947), *Manual Prático para a instrução elementar dos guardas provisórios da Polícia de Segurança Pública*, Lisboa: Tip. Severo Freitas Mega

- RIBEIRO, Herlânder (19__), *Polícia de Investigação Criminal: o decreto n° 17640*, Lisboa: A Casa dos Gráficos.
- SÁ, Rodrigues de (1926), *Código Policial e Rural: manual mentor*, Lisboa: Tip. Da GNR
- SAMPAIO, Carlos Corrêa (1905), *Manual da Polícia Civil*, Coimbra: Imprensa da Universidade

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Pedro Tavares (1995), *A Construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na Regeneração (1851 – 1890)*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia Política, FCSH – UNL, 2 Volumes.
- ALMEIDA, Pedro Tavares, MARQUES, Tiago Pires (2006), *Lei e Ordem: justiça penal, criminalidade e polícia sécs. XIX – XX*, Lisboa: Livros Horizonte
- BANTON, Michael (1964), *The Policeman in the Community*, Londres: Tavistock Publications
- BARREIROS, José António (1980), *As Instituições Criminais em Portugal no Século XIX: subsídios para a sua história*, in *Análise Social*, Vol. XVI, n° 63, pp. 587 – 612.
- BARREIROS, José António (1983), *Criminalização política e defesa do Estado*, *Análise Social*, Vol. XVIII, n° 72 – 73 – 74, 813 – 828
- BASTOS, Susana Pereira (1997), *O Estado Novo e os Seus Vadios: contribuição para o estudo das identidades marginais e sua repressão*, Lisboa: D. Quixote
- BAYLEY, David H. (1975), *The Police and Political Development in Europe*, In TILLY, Charles (org.), *The Formation of National States In Western Europe*, New Jersey: Princeton University Press, pp. 328 – 379
- BAYLEY, David H. (edit.) (1977), *Police and Society*, London: Sage Publications
- BAYLEY, David H.(2006 [1985]), *Padrões de Policiamento: Uma análise comparativa internacional*, São Paulo: Edusp.
- BENDIX, Reinhard (1977), *Nation – Building and Citizenship: Studies of our changing social order*, Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- BERGER, Peter L., LUCKMANN, Thomas (1999[1966]), *A Construção Social da Realidade*, Lisboa: Dinalivro

- BERLIÈRE, Jean-Marc (1992), *La Police des Mœurs Sous La IIIe République*, Paris : Seuil.
- BERLIÈRE, Jean-Marc (1993), *Le Préfet Lépine: Vers La Naissance de la Police Moderne*, Paris : Denoël.
- BERLIÈRE, Jean-Marc (1999), *Monde Des Polices en France*, Paris: Editions Complexe.
- BERMAN, Jay Stuart (1987), *Police Administration and Progressive Reform: Theodore Roosevelt as Police Commissioner of New York*, London:Greenwood Press
- BITTNER, Egon (1974), *Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of police*", in JACOB, H. (ed.) *The Potential for Reform of Criminal Justice*, Beverly Hills: Sage Publications.
- BITTNER, Egon (1976a), *Police Discretion in Emergency Apprehension of Mentally Ill Persons*, *Social Problems*, 14: 278 - 292
- BITTNER, Egon (1967b), *The Police on Skid-Row: a study on peace keeping*, *American Sociological Review*, 32 (5): 699 – 715.
- BITTNER, Egon (1970), *The Functions of the Police in Modern Society*, Chevy Chase: National Institute of Mental Health
- BLANEY, Gerald Jr (2007), *Policing Interwar Europe: continuity, change and crisis, 1918-40*, Londres: Palgrave
- BONIFÁCIO, M. Fátima (2002), *O século XIX português*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- BORDUA, David J. (1966), *The Police: six sociological essays*, New York: John Wiley & Sons
- BORDUA, David J., REISS, Albert J. (1966), *Command, Control and Charisma: reflections on police bureaucracy*, *American Journal of Sociology*, 72: 68 – 76.
- BOURDIEU, Pierre (1989), *O Poder Simbólico*, Lisboa: Difel
- BRECHTEL, Kenneth (1995), *State Police in the United States: a socio-historical analysis*, London: Greenwood Press
- BRETAS, Marcos Luiz (1997), *A Guerra das Ruas: Povo e Polícia na Cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Arquivo Nacional
- BRETAS, Marcos Luiz (1998a), *The Sovereign's Vigilant Eye? Daily policing and women in Rio de Janeiro, 1907–1930*, *Crime, Histoire & Sociétés*, 2(2):55–71.

- BRETAS, Marcos Luiz (1998b), *A Polícia Carioca no Império*, Revista Estudos Históricos, 12 (22): 219 – 234.
- BRETAS, Marcos Luiz, PONCIONI, Paula (1999), *A Cultura Policial e o Policial Civil Carioca*, in PANDOLFI, Dulce, et all, *Cidadania, Justiça e Violência*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas
- BRODEUR, Jean Paul (edit.) (1997), *Comparisons in Policing: An International Perspective*, Aldershot: Avebury
- BROGDEN, Michael (1982), *The Police: autonomy and consent*, New York: Academic Press.
- BROGDEN, Michael (1991), *On the Mersey Beat: policing Liverpool between wars*, Londres: Oxford University Press.
- BURKE, Peter (1992), *História urbana e antropologia urbana na Europa moderna*, in BURKE, Peter, *O Mundo como Teatro. Estudos de Antropologia Histórica*, Lisboa: Difel
- CABRAL, João de Pina (2000), *A Difusão do Limiar: margens, hegemonias e contradições*, Análise Social, XXXIV (153): 865-892.
- CAETANO, Marcelo (1980[1936]), *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina.
- CAIN, Maureen E. (1973), *Society and Policeman's role*, Londres: Routledge & Paul Kegan
- CEREZALES, Diego Palácios (2003), *O Poder Caiu na Rua: crise do Estado e acções colectivas na revolução portuguesa*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais
- CEREZALES, Diego Palácios, GONZALES, Francisco Manuel Paloma (2004), *Regímen, Orden Público y movilización. España y Portugal en el primer tercio del siglo XX*, in BAIOA, Manuel (edit.), *Elites e Poder. A Crise do Sistema Liberal em Portugal e Espanha (1918 – 1931)*, Lisboa: Edições Colibri – CIDEHUS-UE, pp. 449 – 479
- CERTEAU, Michel de (2003), *A Invenção do Quotidiano: Artes de Fazer*, Petrópolis: Editora Vozes
- CHAPMAN, Brian (1970), *Police State*, London: Pall Mall Press
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (1998), *Da Polícia de Ordem Público*, Lisboa: Governo Civil de Lisboa
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (2000), *A Polícia em Portugal. Da dimensão contemporânea da seguridade pública*, Lisboa: ISCSP.

- CORDEIRO, Graça Índias (1997), *Um Lugar na Cidade. Quotidiano, memória e representação no Bairro da Bica*, Lisboa: D. Quixote.
- COSTA, António Firmino da (1998), *Classificações Sociais*, Leituras, 2: 65-75.
- CRITCHLEY, T. A. (1967), *A History of Police in England and Wales*, London: Constable.
- DANDEKER, C. (1990), *Surveillance, Power and Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day*, New York: St. Martin's Press
- DEFLEM, Mathieu (2002), *Policing World Society: historical foundations of international police cooperation*, Oxford: Oxford University Press
- DENYS, Catherine (2003), *La Territorialisation Policière dans le Ville au XVIII*, Revue D'Histoire Moderne & Contemporaine, 50 (1) : 13 – 25.
- DODSWORTH, Francis M. (2004), 'Civic' *Police and the Condition of Liberty: the rationality of governance in eighteenth century England*, Social History, 29 (2): 199 – 216.
- DURÃO, Susana (2006), *Patrulha e Proximidade. Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*, Dissertação de Doutoramento em Antropologia das Sociedades Complexas, Lisboa: ISCTE.
- ELIAS, Norbert (2006 [1939]), *O Processo Civilizacional*, Lisboa: D. Quixote
- EMSLEY, Clive (1983), *Policing and its Context, 1750 – 1870*, Londres: Macmillan.
- EMSLEY, Clive, WEINBERGER, Barbara (1991), *Policing Western Europe: Politics, Professionalism and Public Order 1850 – 1940*, New York: Greenwood Press
- EMSLEY, Clive (1993), 'Mother, What Did Policemen Do When There Weren't Any Motors?' *The Law, the Police and the Regulation of Motor Traffic in England, 1900 – 1939*, The Historical Journal, 36 (2): 357 – 381.
- EMSLEY, Clive (1996), *The English Police: a political and social history*, Londres: Longman.
- EMSLEY, Clive (1999a), *Gendarmes and the State in Nineteenth Century Europe*, Londres: Oxford University Press
- EMSLEY, Clive (1999b), *A typology of Nineteenth Century Police*, Crime, Histoire & Sociétés, 3 (1) : 89 – 110.
- EMSLEY, Clive (2000), *The Policeman as a worker: a comparative survey c.1800 – 1940*, International Review of Social History, 45: 89-110.

- ERICSON, Richard V. (1994), *The Division of Expert Knowledge in Policing and Society*, *The British Journal of Sociology*, 45 (2): 149-175
- ETHINGTON, Philip J. (1987), *Vigilantes and the Police: the creation of a Professional Police Bureaucracy in S. Francisco, 1847 – 1900*, *Journal of Social History*, 21 (2): 197 – 227.
- EWEN, Shane (2006), *Managing Police Constables and Fire-fighters: uniformed public services in English cities, c. 1870 – 1930*, *International Review of Social History*, 51: 41 – 67.
- FATELA, João (1989), *O Sangue e a Rua. Elementos para uma Antropologia da violência em Portugal (1926 – 1946)*
- FERNANDES, Paulo Jorge (1999), *As Faces de Proteu: Elites Urbanas e o Poder Municipal em Lisboa de Finais do Século XVIII a 1851*, Lisboa: CML.
- FIELDING, Nigel (1984), *Police Socialization and Police Competence*, *The British Journal of Sociology*, 35 (4): 568 – 590.
- FOGELSON, Robert M. (1977), *Big City Police*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- FOSDICK, Raymond B. (1972 [1915]), *European Police Systems: the classic cross-cultural study of policing outside America*, New Jersey: Patterson Smith Publishing
- FOUCAULT, Michel (2004), *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*, Petrópolis: Editora Vozes.
- FOUCAULT, Michel (1979), *Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro: Edições Graal.
- FREIRE, João (1992), *Anarquistas e Operários. Ideologia, ofício e práticas sociais: o anarquismo e o operariado em Portugal, 1900 – 1940*, Porto: Afrontamento.
- FYFE, Nicholas R. (1991), *The Police, Space and Society: the geography of policing*, *Progress in Human Geography*, 15 (3): 249 - 267
- FYFE, Nicholas R. (1992), *Space, Time and Policing: Towards a Contextual understanding of police work*, *Environment and Planning D: Society and Space*, 10 (4): 469 – 481.
- FYFE, Nicholas R. (1995), *Policing the City*, *Urban Studies*, 32 (4/5): 759 – 778.
- GARNEL, Maria Rita Lino (2001), *A Mulher como Homem Máquina*, *Faces de Eva*, 5:75 – 94
- GARNEL, Maria Rita Lino (2002), *A Loucura da Prostituição*, *Themis*, III(5):139-158

- GARNEL, Maria Rita Lino (2003a), *Mulher e Violência: das imagens e da realidade na Lisboa de 1912*, Faces de Eva, 10: 73 – 95
- GARNEL, Maria Rita Lino (2003b), *O Poder Intelectual dos Médicos. Finais do Século XIX – Início Século XX*, Revista da História das Ideias, 24: 213-253
- GIDDENS, Anthony (1984), *The Constitution of Society*, Berkeley: University of California Press
- GIDDENS, Anthony (1987), *The Nation State and Violence*, Berkeley: University of California Press
- GIDDENS, Anthony (2000), *Dualidade da Estrutura: Agência e Estrutura*, Oeiras: Celta Editora.
- GOHEEN, Peter G. (1998), *Public Space and the Geography of the Modern City*, Progress n Human Geography, 22 (4): 479-496.
- GOLDSTEIN, Herman (1977), *Policing a Free Society*, Cambridge, Ms: Ballinger Publishing.
- GONÇALVES, Gonçalo Rocha (2005), *A emergência da Polícia moderna em Portugal 1867 – 1935*, in CORDEIRO, Graça, DURÃO, Susana, GONÇALVES, Gonçalo R., *Polícias, Organizações e Mudança. Uma Etnografia sobre Identidades Sócio – Profissional*, Relatório Final (CEAS/ISCTE, FCT/POCTI/ANT/47227/2002, (não publicado)
- GRAFMEYER, Yves (1994), *Sociologia Urbana*, Lisboa: Publicações Europa-América
- HALLER, Mark H. (1976), *Historical Roots of Police Behaviour 1890 – 1925*, Law & Society Review, 10: 303 – 323
- HAY, Douglas, SNYDER, Francis (edits) (1989), *Policing and Prosecution in Britain 1750 – 1850*, London: Oxford University Press
- HERBERT, Steve (1996), *The Normative Ordering of Police Territoriality: Making and Marking Space With the Los Angeles Police Department*, Annals of the Association of American Geographers, 86, 3: 567 – 582
- HERBERT, Steve (1997), *Territoriality and the Police*, Professional Geographer, 49,1: 86 – 94
- HESPANHA, António M. (1994), *As Vésperas do Leviathan. Instituições e poder político. Portugal – séc. XVII*, Coimbra: Almedina
- HESPANHA, António M. (2003), *Categorias. Uma reflexão sobre a prática de classificar*, Análise Social, XXXVIII (168): 823-840

- HESPANHA, António M. (2004), *Guiando a Mão Invisível: direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português*, Coimbra: Almedina.
- HESPANHA, António M. (2005), *Que sentido tem estudar a “questão do Estado” (na monarquia constitucional portuguesa)?* Paper apresentado na Conferência da Associação Portuguesa de História Económica e Social (www.hespanha.net).
- HESPANHA, António M. (2005), *O Direito Administrativo como emergência de um governo activo (c. 1800 – c. 1910)*, Revista da História das Ideias, 26
- HOBBS, Dick (1991), *A Piece of Business: The Moral Economy of Detective Work In The East-End of London*, The British Journal of Sociology, 42 (4):597-608
- HOFFMAN, Alexander Von (1992), *An Officer on the Neighbourhood: a Boston patrolman on the beat in 1895*, Journal of Social History, 26 (2): 309– 330.
- HUGHES, Everett C. (1958), *Men and their Work*, Westport : Greenwood Press
- JOBARD, Fabien (2005), *l’Etat au Quotidien: histoire de la volkspolizei*, Crime, Histoire & Sociétés, 9 (1).
- JOYCE, Patrick (1980), *Work, Society and Politics: the culture of the factory in later Victorian England*, Londres: Methuen
- JOYCE, Patrick (2003), *The Rule of Freedom: liberalism and the modern city*, Londres: Verso
- KLEIN, Joanne (2002), *Blue-Collar Job, Blue-Collar Career: Policemen’s Perplexing Struggle for a voice in Birmingham, Liverpool and Manchester, 1900 – 1919*, Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies, vol. 6, n. 1: 5 – 29
- KLEIN, Joanne (2007), *Traffic, Telephones and Police Boxes: The Deterioration of Beat Policing in Birmingham, Liverpool an Manchester Between World Wars*, In BLANEY, Gerald Jr., *Policing Interwar Europe. Continuity, change and crisis, 1918 – 40*, New York: Palgrave.
- KLOCKARS, Carl B. (1985), *The Idea of Police*, London: Sage Publications.
- L’HEUILLET, Hélène (2004), *Alta Polícia Baixa Política. Uma visão sobre a policia e a relação com o poder*, Lisboa: Editorial Notícias
- LANE, Roger (1967), *Policing the City: Boston 1822 – 1885*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- LANGHANS, Franz – Paul (1938), *Estudos de Direito Municipal: As Posturas*, Lisboa: Tip. Da Empresa Nacional de Publicidade.

- LEFEBVRE, Henri (1991), *The Production of Space*, London: Blackwell.
- LEVINE, Philippa (1993), *The Public and the Private: Moral Regulation in the Victorian Period*, in WILSON, Adrian (edit.), *Rethinking Social History*, Manchester: Manchester University Press.
- LOUSADA, Maria Alexandre (1995), *Espaços de Sociabilidade em Lisboa: finais do século XVIII a 1834*, Dissertação de Doutoramento em Geografia Humana, Lisboa: FLUL.
- LOUSADA, Maria Alexandre (1998), *A Cidade Viglada. A Polícia e a Cidade Viglada no início do século XIX*, *Cadernos de Geografia*, 17: 227 – 232
- LOUSADA, Maria Alexandre (2003), *The Police and the Uses of Urban Space. Lisbon, 1780 – 1830*, Lisboa: Centro de Estudos Geográficos. Apontamentos de Geografia – Série Investigação nº 16
- LIBÓRIO, António Miguel Monteiro (1953), *Polícia de Segurança Pública de Lisboa*, Lisboa: “Grupo Amigos de Lisboa”
- LINT, Willem De (199), *Nineteenth Century Disciplinary Reform and the Prohibition Against Talking Policemen*, *Policing and Society*, 9: 33-58
- LINT, Willem De (2000), *Autonomy, Regulation and the Police Beat*, *Social & Legal Studies*, 9 (1): 55 – 83
- LIPSKY, Michael (1980), *Street – Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation
- LOURENÇO, Agostinho (org.) (1954), *Ferreira do Amaral: O capitão sem medo*, Lisboa: Edição da Papelaria Fernandes
- LUDKTE, Alf (1989), *Police and State in Prussia 1815 – 1850*, New York: Cambridge University Press
- MACHADO, J. T. Montalvão (1962), *O Último Comandante da Polícia de Lisboa no Tempo da Monarquia*, *Olisipo*, 99: 3-16.
- MADUREIRA, Nuno Luís (2003), *A Estatística do Corpo: antropologia física e antropometria na alvorada do século XX*, *Etnográfica*, VII (2): 283-303
- MADUREIRA, Nuno Luís (2005), *Polícia Sin Ciencia: la investigación criminal en Portugal: 1880 – 1936*, *Política y Sociedad*, 42 (3): 45 - 62
- MANIQUE, António Pedro (1989), *Mouzinho da Silveira: Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa: Livros Horizonte.
- MANNING, Peter K. (1977), *Police Work: the social organization of policing*, Massachusetts, Cambridge: The MIT Press.

- MANNING, Peter K. (1980), *Organizational Work: Structuration of the environment*, British Journal of Sociology, 33: 118 – 139
- MANNING, Peter K. (2003), *As Tecnologias de Informação e a Polícia*, in TONRY, Michael, MORRIS, Norval (eds), *Policiamento Moderno*, São Paulo: Edsup, pp. 375 – 426
- MARQUES, Tiago Pires (2005), *Crime e Castigo no Liberalismo em Portugal*, Lisboa: Livros Horizonte.
- MILLER, Wilbur R. (1977), *Cops and Bobbies: Police Authority in New York and London 1830 – 1870*, Chicago: Chicago University Press
- MIRANDA, Jorge (org.) (2003), *Estudos de Direito de Polícia*, Lisboa: AAFDL
- MONJARDET, Dominique (1996), *Ce Que Fait La Police? Sociologie de la force publique*, Paris: Editions La Decouverte
- MONKKONEN, Eric H. (2004 [1981]), *Police in Urban America 1860 – 1920*, London: Cambridge University Press
- MONKKONEN, Eric H. (2002), *Crime, Justice, History*, Columbus: The Ohio State University Press
- MOSSE, Georges L. (edit.) (1975), *Police Forces in History*, London: Sage Publications
- MUIR, William Ker Jr. (1977), *Police: Streetcorner politicians*, Chicago: Chicago University Press
- NEWBURN, Tim (Edit) (2005), *Policing: Key Readings*, Devon: Willan Publishing
- NORONHA, Eduardo (1950), *Origens da Guarda Nacional Republicana: a Guarda Municipal*, Lisboa: Comando Geral da GNR.
- OLIVEIRA, José Ferreira de (2003), *Os Modelos de Policiamento e as Políticas de Segurança: A Emergência do Policiamento de Proximidade*, in MOZZICAFREDDO, Juan, GOMES, João Salis, BATISTA, João S., *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras: Celta.
- OLIVEIRA, José Ferreira de (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: a emergência do policiamento de proximidade*, Coimbra: Almedina
- PAIS, José Machado (1985), *A Prostituição na Lisboa Boémia dos Inícios do Século XX*, In *Análise Social*,
- PAIS, José Machado (2002), *Sociologia da Vida Quotidiana: teorias, métodos e estudos de caso*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais

- PALEY, Ruth (1989), *An Imperfect, Inadequate and Wretched System? Policing in London before Peel*, *Criminal Justice History: An International Annual*, 10
- PARKER, John (2003), *Social Theory: A Basic Tool Kit*, New York: Palgrave Macmillan.
- PATA, Arnaldo da Silva Marques (2001), *Revolução e Cidadania: organização, funcionamento e ideologia da Guarda Nacional (1820 – 1839)*, Dissertação de Mestrado em História do Século XIX, Lisboa: FCSH-UNL
- PETROW, Stefan (1994), *Policing Morals: the Metropolitan Police and the Home Office 1870 – 1914*, New York: Oxford University Press
- PIERSON, Paul (1993), *When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change*, *World Politics*, Vol. 45, nº 4, pp. 595 – 628.
- PINTO, António Costa (2004), *A queda da 1ª República portuguesa: uma interpretação*, in BAIÔA, Manuel (edit.), *Elites e Poder: a crise do sistema liberal em Portugal e Espanha (1918 – 1931)*, Lisboa: Colibri / CIDEHUS.
- PUNCH, Maurice, NAYLOR, Trevor (1973), *The Police: a social service*, *New Society*, 24: 358 – 361.
- PUNCH, Maurice (1979), *The Secret Social Service*, In HOLDAWAY, Simon, *The British Police*, London: Sage Publications, pp. 102-117
- PUNCH, Maurice (1983), *Control in the Police Organization*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press
- QUEIRÓS, Eça de, ORTIGÃO, Ramalho (2004[1871/72]), *As Farpas. Crónica mensal da política, das letras e dos costumes*, Estoril: Principia.
- RAEFF, Marc (1983) *The Well-Ordered Police State: Social and Institutional change through law in the germanies and Russia 1600 – 1800*, New Heaven: Yale University Press.
- RAMOS, Rui (1998), *A Segunda Fundação (1890 – 1926)*, Vol. 6 da História de Portugal, Direcção José Matoso, Lisboa: Estampa.
- RAMOS, Rui (2001), *João Franco e o Fracasso do Reformismo Liberal (1884 – 1908)*, Lisboa: Imprensa Ciências Sociais
- RAMOS, Rui (2003), *Sobre o carácter revolucionário da Primeira República portuguesa (1910 – 1926): uma primeira abordagem*, in *Polis: Revista de Estudos Jurídico – Políticos*, nº 9 – 12.

- REGO, Cap. Salgueiro (1955), *Memórias de um Ajudante de Campo e Comandante da Polícia*, Lisboa: Edição do Autor, 2 Vols.
- REINER, Robert (1978), *The Blue Coated Worker*, Cambridge: Cambridge University Press.
- REINER, Robert (1985), *The Politics of the Police*, Londres: Wheatsheaf Books
- REINER, Robert, (1997), *Policing and the Police*, in MAGUIRE, Mike, MORGAN, Rod, REINER, Robert (eds), *The Handbook of Criminology*, Oxford: Clarendon Press, pp. 997 – 1049
- REYNOLDS, Elaine A. (1998), *Before the Bobbies: the night watch and the police reform in metropolitan London, 1720 – 1830*, New York: Stanford University Press.
- RIBEIRO, Armando Vitorino (196_), *Subsídios para a História da Localização das Esquadras da Polícia de Lisboa*, Lisboa: Revista Polícia Portuguesa
- RICHARDSON, James F. (1970), *The New York Police: colonial times to 1901*, New York: Oxford University Press
- RICHARDSON, James F. (1974), *Urban Police in the United States*, Port Washington, N.Y: Kennikat Press.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes (1997), *Sociologia das Profissões*, Oeiras: Celta Editora.
- RODRIGUES, Teresa (1995), *Nascer e morrer na Lisboa oitocentista: migrações, mortalidade e desenvolvimento*, Lisboa: Edições Cosmos
- ROSAS, Fernando (1998), *O Estado Novo*, Vol. 7 da História de Portugal, Direcção de José Mattoso, Lisboa: Editorial Estampa.
- ROSEN, Lawrence (1995), *The Creation of the Uniform Crime Report: the role of social science*, *Social Science History*, 19 (2): 215 - 238
- SANTOS, António Pedro Ribeiro dos (1999), *O Estado e a Ordem Pública: as instituições militares portuguesas*, Lisboa: ISCSP.
- SANTOS, Maria José Moutinho (1998), *A Sombra e a Luz: as prisões do liberalismo*, Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Maria José (2006), *A Introdução da Polícia Civil em Portugal: entre projectos e realidades, os equívocos de uma política de segurança* In ALMEIDA, Pedro Tavares, et all, (coord.), *Lei e Ordem: Justiça Penal, Criminalidade e Polícia Séculos XIX – XX*, Lisboa: Livros Horizonte.

- SERRA, João B. (1988), *As reformas da administração local de 1872 a 1910*, in *Análise Social*, vol. XXIV, nº 103/104, 1988, pp. 1037 – 1066.
- SERRA, João B. (1996), *Os poderes locais: administração e política no 1º quartel do século XX*, in OLIVEIRA, César, *História dos Municípios e do poder local [dos finais do Antigo Regime à União Europeia]*, Lisboa: Circulo de Leitores.
- SHPAYER-MAKOV, Haia (1990), *The Making of a Police Labour Force*, *Journal of Social History*, vol. 24, 1: 109 – 134
- SHAPYER-MAKOV, Haia (1991a), *Notes on the medical examination of provincial applicants to the London Metropolitan Police on the eve of Firs World War*, *Histoire Sociale – Social History*, vol. 24, nº 47
- SHPAYER-MAKOV, Haia (1991c), *Career prospects in the London Metropolitan Police in the early twentieth century*, *Journal of Historical Sociology*, 4: 480- 506.
- SHPAYER-MAKOV, Haia (1991b), *The appeal of country workers: the case of the Metropolitan Police*, *Historical Research*, 64: 186 – 203.
- SHPAYER-MAKOV, Haia (2002a), *The Making of a Policeman: A social history of a labour force in metropolitan London, 1829 – 1914*, Aldershot: Ashgate.
- SHPAYER-MAKOV, Haia (2002b), *Relinking Work and Leisure in Late Victorian and Edwardian England: The Emergence of a Police Subculture*, *International Review of Social History*, 47: 213 – 241
- SHAPYER-MAKOV, Haia (2004), *Becoming a Police Detective in Victorian and Edwardian London*, *Policing & Society*, 14, 3: 250 - 268
- SPENCER, Elaine Glovka (1990), *Policing Popular Amusements in German Cities: the case of Prussia's Rhine Province 1815 – 1914*, *Journal of Urban History*, 16 (4): 366 – 385.
- SPENCER, Elaine Glovka (1992), *Police and Social Order in German Cities: the Düsseldorf district 1848 – 1914*, DeKalb: Northern Illinois University Press
- SOUZA, Luís Antônio Francisco de (1998), *Autoridade, Violência e Reforma Policial. A polícia preventiva através da historiografia de língua inglesa*, *Estudos Históricos*, vol. 12, n. 22: 265 – 294

- STORCH, Robert D. (1976), *The Policeman as Domestic Missionary: Urban Discipline and Popular Culture in Northern England*, *Journal of Social History*, 9:481 - 509
- SUBTIL, José (1991), *Sistema Penal e Construção do Estado Liberal: algumas questões em torno da revolução de 1820*, *Penélope*, Vol. 5, pp. 77 – 97.
- TENGARRINHA, José (Dir.) (1999), *História do Governo Civil de Lisboa*, Lisboa: Governo Civil de Lisboa.
- THALE, Christopher (2004), *Assigned To Patrol: Neighbourhoods, Police and Changing Development Practices in New York City before 1930*, *Journal of Social History*, 37 (4): 1037 – 1064.
- THALE, Christopher (2007), *The Informal World of Police Patrol: New York City in the Early Twentieth Century*, *Journal of Urban History*, 33 (2): 183 – 216.
- TORGAL, Luís Reis, ROQUE, João Lourenço (1998), *O Liberalismo*, Vol. 5 da *História de Portugal*, direcção de José Mattoso, Lisboa: Editorial Estampa
- TURNER, Bryan S. (edit.) (2002), *Teoria Social*, Lisboa: Difel
- VAZ, Maria João (1998), *Crime e Sociedade: Portugal na Segunda metade do século XIX*, Oeiras: Celta Editora.
- VAZ, Maria João (2000), *Crimes e Cidades: Lisboa Nos Finais do Século XX*, In VAZ, M. J., RELVAS, Eunice, PINHEIRO, Nuno, *Exclusão na História*, Oeiras: Celta Editora, pp. 139 – 147.
- VAZ, Maria João (2004), *Atitudes Populares e Repressão Policial da criminalidade em Lisboa (1880 – 1910)*, *Direito e Justiça*, Vol. Especial: 47 – 67.
- VIANNA, Adrianna (1999), *O mal que se advinha: polícia e minoridade no Rio de Janeiro 1910 – 1920*, Rio Janeiro: Arquivo Nacional.
- VIEIRA, Benedicta Maria Duque (2005), *A Formação da Sociedade Liberal*, Lisboa: Centro de Estudos de História Contemporânea Portuguesa.
- WALKER, Samuel (1977), *A Critical History of Police Reform: The Emergence of Professionalism*, Lexington, Ms: Lexington Books
- WATTS, Eugene J. (1981a), *Police Priorities in Twentieth Century St. Louis*, *Journal of Social History*, 14: 649 – 673.
- WATTS, Eugene J. (1981b), *Blue and Black: afro American police officers in 20th century St Louis*, *Journal of Urban History*, 7
- WATTS, Eugene J. (1981c), *St Louis Police Recruits in Nineteenth Century*, *Criminology*, 19.

- WATTS, Eugene J. (1982), *Patterns of Promotion: the St Louis Police Department 1899 – 1975*, *Social Science History*, 6.
- WATTS, Eugene J. (1983), *Police Response to Crime and Disorder in Twentieth – Century St. Louis*, *Journal of American History*, 70 (2): 340-358
- WEBER, Max (1999), *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2 Vols
- WESTLEY, William (1970), *Violence and the Police. A sociological study of law, custom and morality*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- WILLIAMS, Alan (1979), *The Police of Paris 1718 – 1789*, Baton Rouge: Louisiana University Press.
- WILSON, Dean (2006), *The Beat: Policing a Victorian City*, Melbourne: Circa Press