

## Uma polícia para “todas as horas e todos os momentos”: a criação das polícias civis na transformação liberal do Estado (1862 - 1868).

Quando em Fevereiro de 1868 saíram para as ruas de Lisboa os primeiros polícias da novíssima Polícia Civil de Lisboa os lisboetas devem ter experimentado sentimentos diversos. Por um lado, uma sensação de novidade, duzentos e cinquenta homens com fardas diferentes das que estavam habituados passaram a patrulhar as ruas com maior regularidade, encetando uma panóplia de serviços extremamente ampla. Por outro lado, provavelmente uma certa indiferença, uma vez que a presença da autoridade no quotidiano urbano não era propriamente uma novidade. Lisboa tinha polícia. Ou melhor, tinha várias polícias. Uma força militar, a Guarda Municipal, que patrulhava as ruas, especialmente de noite; um sem número de cabos de polícia, elementos escolhidos no bairro entre os pequenos artesãos e comerciantes que, sem serem pagos, desempenhavam acções de policiamento; o Governo Civil tinha uma pequena *polícia preventiva* que fazia investigação criminal e vigilância política; finalmente, a câmara municipal tinha a sua força de zeladores que intervinha em matéria de posturas.

As Polícias Civis de Lisboa e Porto<sup>1</sup> correspondiam ao que se convencionou chamar de modernas forças policiais: profissionais, totalmente tuteladas pela autoridade civil, hierarquicamente estruturadas e burocraticamente controladas, desempenhando um mandato de manutenção da ordem e da segurança pública. Porque é que os governantes sentiram a necessidade de introduzir esta mudança e com que objectivos? Em que medida a criação das polícias civis constituiu uma nova forma do Estado e do governo se organizarem, e até que ponto esta transformação pode ser classificada de liberal? São estas as questões que tentaremos responder neste trabalho.

Sabemos através de Weber que o Estado contemporâneo se caracteriza por reclamar para si, com êxito, o monopólio da violência física legítima. Para isso, serve-se de processos de centralização e racionalização do poder realizados através da criação de instrumentos que garantissem a eficácia deste monopólio. Se as instituições policiais são parte essencial deste processo, importa, no entanto, tentar compreender as transformações que revestiram o engendramento de estratégias (institucionais, organizacionais) na definição liberal de polícia. De facto, o conceito weberiano peca pela ênfase excessiva que coloca na violência – ou melhor, na possibilidade do uso da violência -, não dando a devida atenção para uma quotidianidade da autoridade, que mais que uma ameaça constante apresenta sobretudo uma visibilidade mais ou menos silenciosa. Naturalmente, a ameaça da violência (ou da sanção) está presente, mas a negociação da ordem no exercício da autoridade é um fenómeno bem mais central. Somos assim

---

<sup>1</sup> Carta de Lei, 2 de Julho 1867; Regulamento 14 de Dezembro 1867.

conduzidos para um questionamento em que, para além dos fins e eficácia da autoridade, se olha com igual peso para as formas e processos que essa mesma autoridade assume.

Este trabalho coloca então a hipótese que a criação destas novas instituições policiais pode ser melhor compreendida no quadro do desenvolvimento e consolidação de uma racionalidade política liberal, em particular no que respeita à emergência de novas tecnologias e técnicas de governo<sup>2</sup>. Assim, as tradicionais explicações de prevenção da criminalidade e detecção dos criminosos, manutenção da ordem pública, controlo das classes perigosas e do espaço público urbano ganham uma nova abrangência. Não se trata de negar a sua importância na explicação desta mudança, mas antes colocá-las num quadro de transformação geral das formas de governo. Historicamente, encontrar respostas para estes problemas não constituía uma novidade, as novas formas e estratégias instituídas pelo liberalismo, essas sim constituíram uma novidade. É sobre estas estratégias, geradas para lá dos ‘estímulos’ socioeconómicos, que este trabalho se debruça.

Não sendo este um exercício de história comparativa clássica, a comparação é um dos seus objectivos. Assim, pretende-se integrar a compreensão da história portuguesa neste domínio nas transformações que ocorriam neste período na Europa. Esta necessidade comparativa resulta de uma escolha historiográfica, uma vez que se torna mais fácil ao historiador explicar certas mudanças recorrendo à comparação, mas também porque esse era um exercício fundamental feito por políticos e demais comentadores, ajudando a orientar as suas convicções e acções políticas. Desta forma, a comparação não é aqui tanto uma escolha como é uma imposição a que os actores históricos nos obrigam. Um dos aspectos porque falamos na emergência da modernidade é pela revolução na circulação de pessoas e informação. Se alguns acontecimentos foram desde logo reconhecidos como influências centrais na mudança de outras sociedades, outras transformações, menos visíveis porque mais mitigadas no tempo e no espaço, necessitam ainda de ser compreendidas. A transformação das instituições e práticas policiais é um desses exemplos, e é também sobre a importância desta circulação de modelos que este trabalho se debruça.

## I

A forma como as sociedades forjam estruturas, estratégias e práticas de controlo social na procura de estabilidade e segurança mudaram significativamente ao longo dos tempos. Neste particular, o conceito socialmente atribuído à palavra polícia e a forma como ele mudou é um dos que mais explicitamente nos dizem sobre a transição das formas de poder do Antigo regime para as monarquias constitucionais com maior ou menor pendor liberal. Portugal não fugiu à

---

<sup>2</sup> Michel Foucault, *Governmentality*, in G. Burchell, et. al., *Foucault Effect: Studies in Governmentality*, London: 1991.

regra. Na segunda metade do século XVIII, com a ascensão do despotismo iluminado, assistiu-se à criação da Intendência Geral de Polícia. 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 Estado central assumiu nesta altura um papel muito mais interventivo na mediação das relações sociais, especialmente em situações de conflito. Em 1801 criação da guarda real de polícia deu capacidade prática de execução a medidas de combate à criminalidade, de ordem pública e de segurança urbana em geral. Para além destas duas instituições profissionais, o Estado recorria a agentes, não pagos, em regime de voluntariado mais ou menos forçado para actividades de policiamento.

O primeiro período liberal não significará no campo das estruturas policiais um momento de ruptura, quer do ponto de vista prático, uma vez que o curto período temporal em que vigorou não permitiu qualquer mudança efectiva, quer do dos discursos e ideias políticas. Num relatório com um programa para manutenção da ordem e segurança pública, José da Silva Carvalho então, significativamente, ministro da justiça, propõe ao nível das estruturas policiais um modelo que não fugia ao que existia: forças militares, e “guardas urbanas” compostas de cidadãos voluntários<sup>3</sup>. Em Lisboa o sistema era diferente apenas porque previa uma mais apertada malha de vigilância.

Foi apenas após a guerra civil que a configuração institucional e organizativa do sistema policial começará a mudar. Em 1834, D. Pedro procede à criação das Guardas Municipais em Lisboa e no Porto para substituir a Guarda Real de Polícia<sup>4</sup>. Apesar do nome ser decalcado da congénere parisiense, o exemplo era (como também era em Paris) a Metropolitan Police de Londres, criada em 1829. Tratava-se de uma organização formal, profissional, constituída por elementos civis e tutelada pela autoridade civil central, que paulatinamente se constituiu como modelo para as cidades europeias. Para os políticos portugueses, a influência não era de todo estranha. Em 1829, enquanto Robert Peel tentava convencer, pela segunda vez, os deputados os ingleses que a criação de uma força policial centralizada, mas não militar, era a medida certa para garantir a segurança dos cidadãos numa grande metrópole, sem atacar as liberdades inglesas, centenas de liberais portugueses viviam refugiados em Inglaterra onde devem ter seguido os intensos debates no parlamento e as reacções com a saída para rua dos primeiros *Peelers* ou *Bobbies*<sup>5</sup>. Em 1855, Rodrigo da Fonseca Magalhães, então Ministro do Reino, recordava a criação das guardas municipais:

---

<sup>3</sup> Diário das Cortes, Tomo VIII, pp.55-73.

<sup>4</sup> Decreto de 3 de Julho de 1834.

<sup>5</sup> David Philips, 'A New Engine of Power and Authority': *The Institutionalization of Law-Enforcement in England 1780-1830*, in V. A. C. Gatrell, *et.al.*, *Crime and the Law*, Londres: Europa, 1980, pp.155-189.

“Eu fui encarregado pelo governo, em 1833, de propor um projecto de organização para a guarda municipal; escrevi esse projecto, e entreguei-o ao governo. Não pus nada de minha casa: fui buscar a organização da guarda de Londres; e, conformando-me com esse sistema, procurei dividir este corpo em secções, distribuídas pelos diferentes bairros, dando comando a um administrador geral(...): era uma organização puramente civil, apenas com um distintivo – um chapéu redondo, uma casaca azul(...). Discutiui-se no ministério da guerra este meu projecto; e pessoas muito mais entendidas do que eu, neste objecto, me mostraram os inconvenientes que havia, na nossa terra, de uma tal organização.”<sup>6</sup>

Entre 1834 e 1851 a incapacidade das diferentes facções políticas para chegar a um acordo mínimo que legitimasse a autoridade começava no primeiro passo, as eleições. A recusa dos vencidos em aceitarem a legitimidade dos vencedores impedia a prossecução de um jogo político regular. Incapazes de uma legitimação básica, tornava-se impossível a quem se encontrava momentaneamente no poder desenvolver e consolidar um sistema político, social e económico liberal ou não. É isto que Rodrigo reconhece olhando para trás, admitindo a utilização das GM como instrumentos ao serviço dos sucessivos governos e não como policias incumbidas da aplicação lei e limitadas por esta. A continuada instabilidade política e a constantes erupções de instabilidade social acabaram por transformar as guardas municipais militarizando-as. Na década de 1840, a ascensão ao poder de Costa Cabral e o princípio da ordem forte do seu Doutrinarismo consolidaram o perfil musculado das guardas municipais.<sup>7</sup>

Antes, em 1838, já no ocaso do Setembrismo mas ainda influenciados por este, foram criados os Corpos de Segurança Pública<sup>8</sup>, forças militares destinadas a “cooperar para a manutenção da ordem, segurança, e polícia”, uma por cada distrito, compostos de cavalaria e infantaria comandados por oficiais militares, estavam “imediatamente sujeitos” ao administrador geral do distrito. Apesar de reconhecidas por muitos administradores como um instrumento útil de segurança pública e administração, a dificuldade do Estado central em controlar eficazmente estes corpos acabou por ditar o seu fim às mãos de Costa Cabral, reafirmando-se então oficialmente a missão de polícia do exército. Outra instituição criada nesta altura, as Guardas Nacionais, activas sobretudo na década de 1830 e assentes no conceito do cidadão-soldado, dificilmente podem, no caso português, ser vistas no contexto de uma *segurança pública* não politizada.

---

<sup>6</sup>DCD,22-5-1855, p.292

<sup>7</sup> Diego Cerezales, *Estado, Régimen y Orden Público en el Portugal Contemporáneo (1834-2000)*, Universidad Complutense, 2008, pp.42-45.

<sup>8</sup> Carta de Lei 22 Fevereiro de 1838

No início da década de 1860 os debates no parlamento sobre polícia mantinham o mesmo tom anterior: aquando da discussão do orçamento do Ministério do Reino criticava-se, sem muita insistência, a organização militarizada das GM, pediam-se economias, mas lamentava-se a falta de polícia para o resto do país. Nos debates sobre o ministério da guerra criticavam-se os malefícios para a disciplina militar que significavam os constantes destacamentos em serviço de polícia.

Até que a 25 e 26 de Dezembro de 1861 Lisboa entrou em ebulição. Os Tumultos do Natal, como ficaram conhecidos, culminaram o acumular de tensão que vinha desde a morte do rei em Novembro. Nas ruas circulavam boatos que o rei e os seus irmãos teriam sido envenenados pelo governo e que o novo rei corria perigo. Depois da aclamação do novo rei, a Associação Patrótica convocou uma manifestação para o dia de Natal. Pelas 10 horas da manhã do dia marcado já muito povo se juntava na Praça do Comércio. Com a partida iminente de uma delegação para as Necessidades, os membros da Patriótica decidiram entrar nos paços do concelho pedindo a três vereadores para se juntarem à delegação. A multidão forçou a entrada no edifício e começou a provocar distúrbios. A poucas centenas de metros, no ministério do reino, o marquês de Loulé, foi *aconselhado* pelos populares a não se aproximar. No município, decorria uma agitada reunião que contou com algumas autoridades que a custo conseguiram controlar os ânimos. Depois, seguiram, manifestantes e autoridades, em direcção às Necessidades. Da janela do palácio, D. Fernando acalmou os manifestantes. A multidão deu vivas ao rei mas logo lançou gritos contra os políticos. Ao fim da tarde os grupos ainda reunidos na rua cercaram o ministério da fazenda onde se encontravam Ávila e Loulé que, perante a multidão que forçava a entrada no ministério, fogem pelo Arsenal da Marinha. Caída a noite, grupos de populares saíram em perseguição aos reaccionários. O Conde da Ponte chegou a ser atacado fisicamente, e as casas de conhecidos políticos: Loulé, Ávila, Casal Ribeiro, Martens Ferrão, entre outros, foram também atacadas. No dia seguinte, uma força de cavalaria formou na Praça do Comércio. Apenas atraindo curiosos, o dia passou-se com a tropa formada e galhardetes trocados de um e de outro lado. A GM foi naturalmente acusada de inoperância.

Ainda os ânimos estavam agitados e já Loulé apresentava na Câmara dos Deputados uma proposta para criar “corpos de polícia civil” encarregados da manutenção da ordem e da segurança pública em Lisboa e Porto. Os quatro singelos artigos que compunham a proposta de lei pouco mais acrescentavam sobre as intenções do governo. O preâmbulo, no entanto, acrescentava algumas directrizes. Entre elas, a de que a polícia surgiria pela incapacidade quer dos agentes de administração gratuita quer dos militares em atingir o que se pretendia. Isto porque: “O serviço de polícia demanda uma aprendizagem e uma educação especial; precisa de longa prática, e digamo-lo assim, de uma certa vocação”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> DCD,27-12-1861, p. 5288.

No dia 21 de Janeiro de 1862 iniciou-se a discussão parlamentar do relatório aos acontecimentos do Natal de 1861<sup>10</sup>. Esta discussão foi o momento em que se discutiram a deficiências do sistema policial e o que deveria ser feito para o melhorar. No entanto, mais que uma mera resposta aos tumultos do natal, as intervenções mostram as ideias sobre o que deveria ser um sistema policial num regime liberal. Fontes Pereira de Melo, na oposição, foi o primeiro a intervir: “(...)vejo que não se acautelaram os acontecimentos, que deixaram que se manifestasse na praça pública; (...)e só no dia 26 é que empregaram a força. E note-se que raras vezes quero ver a força empregada. (...)A questão é prevenir, não é reprimir, como disse há pouco. A arte do governo não consiste em reprimir os tumultos, mas sim em os prevenir, em os evitar.”<sup>11</sup>

No dia seguinte, Aires Gouveia, defendendo o governo, respondeu a Fontes. Começando por reduzir os acontecimentos a uma arruaça sem quaisquer efeitos graves, refere-se depois à “teoria da prevenção” de Fontes: “S. Ex.<sup>a</sup> entende que o dever do governo é prevenir! Onde nos levaria este principio, esta teoria, já rejeitada por todos, da prevenção senão à falta de liberdade?”<sup>12</sup>. Fontes ripostou que liberdade e ordem eram princípios compatíveis num governo liberal<sup>13</sup>. Do lado do governo, Lobo D’ávila contrapunha: “Bem preventiva é a polícia francesa, e não impediu que estalasse as bombas de Orsini”<sup>14</sup>. Para ele, no entanto, todos os governos se tinham esquecido de organizar a polícia, uma polícia adaptada ao regime liberal. Propunha assim que se criasse uma polícia civil, sem que isso significasse o fim da GM, as duas desempenhariam funções específicas mas complementares.<sup>15</sup>

No último dia da discussão Martens voltou a insistir na questão da prevenção<sup>16</sup>. Na resposta, Morais de Carvalho veio clarificar decisivamente o conceito de prevenção. Nem a prevenção era uma forma de governo anti-liberal, nem tão pouco era algo defendido apenas por uma parte do espectro político em Portugal. Pelo contrário, vista à luz dos desenvolvimentos mais recentes prevenção podia ser uma forma de governo liberal:

“Alguns nobres deputados que me precederam trataram do princípio da prevenção como funesta à liberdade, mas foram mal entendidos pelos outros que os têm impugnado, pensando que se reprovam todas as medidas preventivas. Há meio termo. (...)Eu farei uma distinção; se as medidas preventivas dizem respeito à polícia, que os escritores chamam política, de que se tem servido para sustentar-se os governos mais déspotas e mais nefastos à liberdade pública; (...)dessa polícia de que nós temos

---

<sup>10</sup> DCD,21-01-1862.

<sup>11</sup> DCD,21-01-1862, p.254.

<sup>12</sup> DCD,23-01-1862, p.252

<sup>13</sup> DCD,23-01-1862, p.253

<sup>14</sup> DCD,25-01-1862, p. 279

<sup>15</sup> DCD,25-01-1862, p.280

<sup>16</sup> DCD,31-01-1862, p.349

exemplos em épocas calamitosas; (...)em nome do meu país eu a rejeito, eu a detesto (apoiados); *mas se se trata de uma polícia administrativa, que cuide da segurança pública, da manutenção dos direitos individuais e da propriedade dos cidadãos, parando a sua acção exactamente no ponto em que começa o ataque às liberdades dos mesmos cidadãos, essa polícia quero-a eu para a minha terra (apoiados).*”<sup>17</sup>

Quando o discursos deixavam de se situar no acontecimento específico, transferindo-se para considerações teóricas, tornava-se visível que esta não era uma questão de oposição entre facções políticas, mas de partilha de visões comuns. Tanto que é o ministro da justiça que elucida como, no campo das instituições policiais, o princípio de prevenção, que vinha sendo atacado por alguns defensores do seu governo, podia, mediante um contexto institucional e organizacional específico, ser liberal.

O conceito de polícia preventiva posicionou-se então no centro do debate político. Através dos debates parlamentares somos confrontados com duas noções de polícia preventiva / prevenção. Por um lado, uma noção ligada à investigação criminal e vigilância política, com uma verba anualmente inscrita no orçamento de Estado, e que tinha ainda características conotadas com o Antigo Regime (os famosos espíões). Mas uma outra noção em que prevenção surge associada a uma instituição administrativa, a um corpo de polícia sujeito aos limites da lei que executa uma vigilância mais geral e regular tentando evitar a ocorrência de factos que ameaçassem a segurança pública começa paulatinamente a surgir.

Os historiadores do crime assinalam frequentemente a emergência, durante o século XIX, do conceito de prevenção do crime na forma como o Estado encarou o fenómeno da criminalidade. Em consequência desta transformação, teriam surgido as modernas forças policiais. De facto, pertence quase ao senso comum explicar a criação ou reforma de instituições policiais neste período como uma resposta ao crime, seja como resposta directa a uma percepção do seu aumento ou estratégia inserida numa nova cultura de *civilização e progresso*. No entanto, é necessário assinalar que esta estratégia de prevenção, mais do que apenas uma resposta à criminalidade, deve antes ser considerada uma técnica de governo, uma racionalidade de poder, não circunscrita ao crime mas abrangendo todo o espectro de intervenção do governo sobre o social. Por exemplo, quem olhar para as novas repostas governamentais em matéria de saúde pública verá que, também aí, o conceito de prevenção se torna paulatinamente central.

No tocante à ordem pública, isto é, ameaça e/ou concretização de situações de desordem pública, a situação tinha de facto começado e mudar em Portugal, em particular nas zonas urbanas. Dos tradicionais protestos de subsistências começa a assistir-se ao aparecimento de

---

<sup>17</sup> DCD,31-01-1862, p.351. Itálico nosso

movimentos de protesto politizados. A questão das Irmãs Caridade, trouxe para a rua fenómenos de violência e de política de massas modernos. No entanto, se o objectivo político era melhorar as formas de controlo da ordem pública, as polícias civis, sobretudo se seguissem o modelo que vinha sendo seguido na Europa de as desarmar pelo menos parcialmente, não parecem ser uma resposta consistente. Mesmo os países que já tinham aderido às polícias civis continuavam a ter de recorrer a militares quando as desordens públicas atingiam níveis críticos. Demoraria ainda algumas décadas até que as polícias civis encontrassem formas satisfatórias de controlo da desordem pública. A resposta pode, pelo menos em parte, ser encontrada também no conceito de prevenção. Uma polícia civil não era ainda um meio eficaz de controlar uma desordem, mas era um meio, se não eficaz pelo menos potenciador, de dissuadir, negociar com potenciais manifestantes violentos, evitando assim a ocorrência.

Na câmara dos deputados o governo conseguiu que o parecer fosse aprovado. Pelo contrário, na Câmara dos Pares um parecer semelhante ficou-se por um empate. Em Fevereiro de 1862, reviravolta no governo e Loulé consegue juntar a parte moderada e a “unha negra” da esquerda, desalojando a direita “avilista”. Esta mudança teve efeitos nos projectos para as forças policiais. Em Março, um deputado perguntava pelo esquecido projecto da polícia<sup>18</sup>. Um mês depois, o mesmo deputado volta a perguntar pelo projecto. Sá Nogueira, em nome da comissão de administração pública, responde que com a mudança na composição do governo a questão estava à espera de desenvolvimentos<sup>19</sup>. Em Junho é o próprio Sá Nogueira a perguntar pelo projecto ao Ministro do Reino. No entanto, a questão colocada era já sobre um hipotético projecto de reformar a polícia em todo o reino.<sup>20</sup> A resposta do ministro vai nesse sentido, afirmando que estava em estudo e que medidas seriam apresentadas na sessão legislativa seguinte.<sup>21</sup> Em menos de um ano que, para todos os efeitos, tinha tido apenas um governo, apresentava-se, ou pretendia apresentar-se, duas reformas distintas do sistema policial. A oportunidade de reforma parecia ter-se gorado. A partir de 1862, no entanto, a reorganização do sistema policial passou a estar em permanência na agenda política de todas as principais correntes políticas. Para acentuar ainda mais a necessidade, na segunda metade de 1862 o Minho viveu em constantes agitações contra os impostos colocando em causa o princípio da autoridade<sup>22</sup>. Em 1864, era Martens que convidava o governo a que “com urgência se ocup[asse] da reforma do sistema de segurança pública em todo o país”<sup>23</sup>. Antes de 1867, no entanto, outro momento marcaria a transformação do sistema policial português.

---

<sup>18</sup> DCD,01-03-1862, p.672

<sup>19</sup> DCD,26-04-1862, p.1110

<sup>20</sup> DCD,09-06-1862, p.1601

<sup>21</sup> DCD,09-06-1862. P.1601

<sup>22</sup> Diego Cerezas, *O princípio da autoridade e os motins antifiscais de 1862*, *Análise Social*, 182, 2007

<sup>23</sup> DCD,23-05-1864, p.387

Em 1865, a criação da Agência Policial Portuense, por ocasião da Exposição Industrial, constituiu a antecâmara do que viriam a ser as polícias civis. Esta “agência”, dependente do governador civil, era constituída por 140 homens, o “escritório”<sup>24</sup> achava-se nos Paços do Concelho, tinha por objectivos satisfazer as “urgentes necessidades” dos visitantes e velar pela segurança pública de indivíduos e fazendas<sup>25</sup> e o fardamento era “casaco de pano azul, *bonets* do mesmo pano, à francesa e terçado pendente de um cinturão, como os que usam os zeladores municipais”<sup>26</sup>. As poucas referências historiográficas a esta agência interpretam a sua criação como uma reacção aos mendigos que alastravam pela cidade<sup>27</sup>. No entanto, este tipo de argumento peca por olhar apenas para a vertente de repressão. Se o desejo fosse, apenas, o de controlar os mendigos e população pobre que vagueava pelas ruas da cidade, bastaria reforçar a GM, o que aliás aconteceu. No entanto, os objectivos iam para além do controlo repressivo.

A Exposição Industrial tinha uma forte carga simbólica para um regime que se queria mostrar capaz de modernizar o país. Na cidade, o ambiente era de preparação para um grande momento de civilização e progresso, para mais com a visita de numerosos estrangeiros. Uma força policial moderna constituía uma parte deste projecto. Uma polícia que, para além de profissional, tinha de possuir uma técnica em que a força não seria usada nem de menos nem de mais. A forma como *O Nacional* classifica boa e má polícia é elucidativa de uma cultura em que a polícia, mais do que prender ladrões, teria de saber lidar com uma sensibilidade cidadã das classes médias urbanas. A má polícia era aquela que usava indiscriminadamente a força porque não possuía uma técnica que, respeitando a liberdade individual, conseguisse manter a ordem, granjeando assim o respeito do povo<sup>28</sup>.

No início de 1866, com o fim da exposição, diminuiu o número de agentes empregados na agência policial. No entanto, foi decidido mantê-la em actividade. Em Junho de 1866 discutiu-se na câmara dos deputados a legalização da despesa já feita e a fazer durante 1866. No ar estava já uma futura reforma de todo o sistema de segurança pública. Carlos Bento, na oposição, exclamava “não compreendo bem para que se há de conservar este corpo de polícia. Para experiência de quê, Senhores?”<sup>29</sup>. A experiência - o “ensaio” - era uma polícia “puramente civil”.

## II

---

<sup>24</sup> Nacional, nº 233, 14-10-1865

<sup>25</sup> Nacional, nº 233, 14-10-1865, itálico nosso

<sup>26</sup> Nacional, nº 206, 13-09-1865

<sup>27</sup> Maria Moutinho Santos, *A Sombra e a Luz*, Porto: Afrontamento, 1999, p.130.

<sup>28</sup> Nacional, nº 211, 19-09-1865.

<sup>29</sup> DCD,05-06-1865, p.1811

Quando a 9 de Maio de 1866 Martens Ferrão entrou para o governo, na pasta do Reino, disse rapidamente ao que vinha: “a primeira e principal questão de governo é administrar, é reformar, é dar um inteligente impulso à vida económica do país em todos os ramos da administração que estão submetidos à acção vigilante do poder.” Portugal vivia num momento político diferente. Há 16 anos que reinava a paz e assim “a acção política toma (...)outro caminho; esse caminho é o das reformas na administração”.

Desde Setembro de 1865 que se vivia no Governo Fusão, a união de Regeneradores e a unha branca do Partido Histórico. Em Maio de 1866, com a entrada de Martens e de Casal Ribeiro, o governo fusão era quase só Regenerador. O programa deste governo não tinha começado agora, mas no início da década de 1860 com a ascensão da geração que Oliveira Martins apelidou de “liberalismo novíssimo”. A nova lei da administração, a reforma do sistema de segurança pública e o código civil, a reforma do sistema prisional e a nova legislação penal ou a reforma fiscal, por exemplo, traduziram através de novas leis e instituições um aumento substancial do papel do Estado na regulação e mediação das relações sociais. Mas é, sobretudo, uma forte vontade de agir traduzida em projectos concretos que importa aqui assinalar.

A 31 de Janeiro de 1867, entre a nova lei de administração e uma nova reforma da instrução pública, Martens Ferrão, apresenta o projecto de lei para criação de corpos de polícia civil nas cidades de Lisboa, Porto e demais capitais de distrito<sup>30</sup>. Poucos dias depois era apresentada a proposta de criação de uma Guarda Civil<sup>31</sup>. O que a então se assistia já não era uma medida pontual e a quente, como tinha acontecido em Dezembro de 1861, mas um projecto global de reforma do sistema de segurança pública, pensado, estudado e amadurecido ao longo dos últimos anos. Na proposta de lei da polícia civil, para além das características atrás enunciadas, destacava-se ainda a criação destas instituições em todas as capitais de distrito e a criação do posto de guarda campestre. Quanto à guarda civil, previa-se uma força militar, composta por 3089 praças (650 de cavalaria), distribuída por todos os distritos com um mandato de manutenção da ordem e tranquilidade pública. Com a agenda parlamentar cheia, estes projectos teriam de esperar para serem discutidos.

Entretanto, na noite do dia 4 de Janeiro de 1867, um soldado da GM e António Baptista, morador na rua do Barão, dirigiram-se à rua das Pedras Negras, a chamar um facultativo para que este “ministra[sse] os socorros da ciência”, ao vizinho do 1º andar de António Baptista que tinha adoecido repentinamente. Como o facultativo não estava em casa, dirigiram-se à rua do Limoeiro a casa do cirurgião Abrantes que também não estava. Já perto das três da manhã outro soldado da GM acompanhou Manuel Pereira, da família do enfermo, à travessa de Santa Justa em busca de um facultativo, sem sucesso. No final, o enfermo teria passado sem tratamento.

---

<sup>30</sup> DCD,31-01-1867, p. 289.

<sup>31</sup> DCD,06-02-1867, pp.549-541.

Perante esta situação o Diário Notícias clamava ao ministro de reino: “*Acuda a esta cidade com a pronta criação dos postos médicos!*”, queixando-se que “não é possível continuar [este quadro], numa capital cheia de recursos, e que se diz civilizada e bem policiada”<sup>32</sup>. No dia seguinte a esta notícia, o cirurgião Abrantes, escreveu para diversos jornais da capital a defender-se. Ele tinha acudido à rua do Barão, para onde entrou “às 2 horas da noite e saiu às 3 horas e 17 minutos na noite do dia 4”. Os jornais tinham sido enganados pela participação da “polícia municipal”. A questão parecia então ser apenas de “horas e minutos”<sup>33</sup>. No entanto, bradava-se com veemência: “*Postos médicos, Sr. ministro do reino! Acuda à capital com postos médicos! Reclama-os a causa da humanidade e a vida dos cidadãos.*”<sup>34</sup>

No parlamento, dias depois, um deputado pede ao ministro do reino que crie postos médicos em Lisboa e Porto, uma vez que “(...) todos conhecem a necessidade de serem encontrados a toda a hora, em lugar certo e determinado, os socorros de que dispõe a medicina”<sup>35</sup>. Na resposta, Martens afirma que os postos médicos eram “*o complemento do sistema de polícia*. Eu creio que é indispensável haver nos diferentes pontos mais importantes da cidade postos aonde *a toda a hora e em todas as circunstâncias*, se encontrem facultativos que prestem socorros.”<sup>36</sup> Promete por isso estudar o assunto e, em breve, vir propor mais essa medida de administração.

Os postos médicos nunca chegarão a ver a luz do dia, mas a intervenção da polícia em emergências médicas tornar-se-á uma função central nas práticas policiais. Em ligação com um sistema hospitalar em progressiva evolução, a intervenção policial formou um dispositivo pelo qual a capacidade do Estado para intervir em situações de urgência aumentou ao longo dos anos. Se atrás nos referimos à prevenção enquanto técnica de governo, podemos, a partir deste exemplo mas que podiam ser outros com o dos incêndios, falar numa técnica de governo de emergências.

À parte das respostas clássicas, um outro tipo de argumento tem emergido para explicar a criação de modernas forças policiais urbanas, o que associa estas instituições com a formação do moderno conceito de serviço público<sup>37</sup>. Este tem sido, no entanto, um aspecto subalternizado ou completamente esquecido. Se as primeiras abordagens historiográficas, ainda influenciadas pelas correntes marxistas, viam a criação destas forças policiais como um movimento das elites e classes médias para controlar as classes populares tentando impor uma moral e conduta burguesa, ignoraram contudo as inúmeras funções destas polícias que surgiram com o apoio, quando não instigadas, pelas próprias classes populares. O Estado existia também para servir os

---

<sup>32</sup> DN, nº 597, 05-01-1867, Itálicos no original.

<sup>33</sup> DN, nº 600, 09-01-1867,

<sup>34</sup> DN, nº 602, 11-01-1867, Itálicos no original

<sup>35</sup> DCD, 18-01-1867, p.165

<sup>36</sup> DCD, 18-01-1867, p.165. Itálicos nossos.

<sup>37</sup> E.Monkonnén, *Police In Urban America 1860 – 1920*, Cambridge, 1981

cidadãos e a polícia estava ali bem à mão para dela se exigir que cuidasse da vida e segurança da população. Entre os políticos portugueses da década de 1860 também se encontra este tipo de elaboração. Se nos lembrarmos que foi a incapacidade do Estado para lidar com as epidemias na década de 1850 que tinha trazido até Lisboa as Irmãs Caridade e despoletado o ressurgimento da questão religiosa, percebemos a premência desta questão de redefinição do papel social do Estado na agenda política. Assim, quando pensamos na amplitude de serviços que uma polícia urbana efectivamente desempenhava não podemos classificá-los como meros efeitos laterais, mas como causas efectivas na criação destas instituições. O problema em perceber realmente o seu lugar é o facto de serem, ao nível dos discursos públicos, assuntos por vezes menos mobilizadores que crime ou ordem pública. Isto é, perante factores *fortes* como crime e ordem pública, os “serviços” tornam-se *menores* ou não é vista sequer a necessidade de serem referidos, o que não significa no entanto que eles não existam e desempenhem no funcionamento das instituições um papel central.

Foi já no final da sessão parlamentar de 1867 que entrou em discussão o projecto de criação dos corpos de polícia civil. O parecer da comissão parlamentar é de grande utilidade uma vez que resume todos os objectivos do projecto. Nele começa-se por destacar a importância da segurança pública: “A segurança pública é condição essencial para a existência de toda a sociedade bem organizada”. À polícia caberia a “manutenção da ordem e de proteger a liberdade, a propriedade e a segurança individual”. Para isso, “quando ela previne, é auxiliar de administração; quando indaga e recolhe os indícios do crime ou entrega os criminosos aos tribunais, presta um valioso adjutório à justiça. A sociedade inteira é objecto de toda a sua solicitude.” O conceito de prevenção surge então associado a toda a administração e não apenas ao fenómeno da criminalidade. De facto, “A esfera das suas atribuições é amplíssima, discricionária a sua acção; e porque além disto é subordinada ao poder público que tem a faculdade de regulamentar, cumpre por isso precaver que ela se não desnature e que em vez de servir a sociedade, se converta em instrumento de opressão”. Num Estado de direito a acção da polícia deveria estar regulamentada por lei era isso que a distinguia, pelo menos em parte, da polícia de Antigo Regime, e até da própria acção policial executada por militares.

Passando em revista os meios de polícia existentes, reconhece-se a insuficiência de todos eles. As guardas municipais teriam o destino traçado, sendo “substituídas pela guarda civil, que não é só para Lisboa e Porto mas para todo o reino”. Quanto aos cabos de polícia seria uma imprevidência confiar-lhes a polícia da cidade uma vez que, por não serem pagos, não se pode exigir “unidade de acção”, “árduo serviço” e “severa responsabilidade”. Precisamente aquilo que se pedia à nova polícia civil. À nova polícia pede-se que esteja sempre pronta a agir - “a sua actividade é de todas as horas e de todos os momentos” – o que não poderia ser pedido nem ao soldado municipal nem, muito menos, ao cabo de polícia. Atente-se bem à crítica que

aqui era feita. Não se tratava de nenhum dos dois estar a fazer de forma deficiente aquilo que lhe era pedido, mas porque à própria natureza dos seus postos não poder ser exigido o que agora se pretendia.

A nova polícia teria uma inserção aparelho de Estado múltipla: “já auxiliando a administração, já auxiliando a justiça criminal; e porque seria inconveniente a existência de uma polícia municipal separada, também ela fica a cargo dos referidos agentes”. Entre administração central e local e aparelho judicial, a polícia teria de saber relacionar-se, e agir de acordo com, diversos níveis da máquina estatal. A razão para esta multiplicidade estava na própria natureza dos territórios urbanos: “nos grandes centros de população é aonde a polícia tem mais que fazer; e por isso é [aí que] o governo lhe dá uma organização mais forte; distribuindo, é verdade, os seus agentes por forma que eles possam com prontidão desempenhar as suas funções.”. Para agir com prontidão uma polícia teria de estar racionalmente distribuída pelo terreno<sup>38</sup>, e para que não se perdesse unidade esta proximidade funcionava numa estrutura hierárquica, burocraticamente estruturada.

A comissão traça também o perfil ideal deste novo polícia: “os agentes da polícia devem ser indivíduos que, pela sua moralidade, honestidade e prudência chamem sobre si as simpatias do público(...)”<sup>39</sup>. Nesta idealização moral da figura do polícia é possível identificar um dos aspectos do processo de modernização policial a que se assistiu durante o século XIX, um polícia que se afasta da tradicional imagem do soldado para se elevar ao estatuto de funcionário público. A ênfase dada à ligação entre a elevação moral que o polícia deveria ter e a relação estabelecida com o público mostra como os políticos estavam conscientes que numa sociedade liberal a relação entre autoridade e cidadãos, entre polícias e policiados, não era uma relação de um sentido apenas mas de confiança mútua.

Comparando com os debates de 1862 e de 1866 sobre a Agência Policial, o debate de 1867 foi pobre devido à primazia da questão do financiamento da polícia, que acabou por secar outras discussões mais substanciais. A polícia foi facilmente aprovada. A Guarda Civil, pelo contrário, por motivos de agenda parlamentar e pressão da *rua*, ficou adiada para a sessão legislativa seguinte. Com a Janeirinha, a Guarda Civil foi uma das inúmeras medidas abandonadas pela nova situação. As polícias civis, no entanto, resistiram.

### III

Acompanhámos até aqui como a reforma do sistema policial ganhou relevância política na década de 1860, evidenciando, no entanto, questões que estavam no debate e opções políticas desde, pelo menos, 1834. A criação das polícias civis urbanas e a tentativa gorada de criação da

---

<sup>38</sup> Cf. Mapa Esquadras de Lisboa, Diário de Lisboa, 29-07-1867

<sup>39</sup> DCD,22-06-1867, p.2125

guarda civil em 1867 culminou este trajecto. Importa agora fazer uma análise mais detalhada sobre algumas das questões que foram emergindo ou reemergindo ao longo destes anos. Dois aspectos retêm a nossa atenção: em primeiro lugar, a dicotomia entre rural e urbano na constituição do sistema policial liberal. Já existindo, esta dicotomia surge em 1867 muito mais claramente vincada. Depois, o problema da definição de *civil*. Como se verá, ela tem neste contexto um duplo sentido: por um lado refere-se à forma da instituição, composta por elementos civis e tutelada pela autoridade civil; por outro lado, remete para a função destas instituições, a quem eram atribuídas funções de administração da sociedade civil. Como veremos nos próximos parágrafos estas questões encontram-se interligadas.

O processo político-institucional de formação de modernas forças policiais é parte integrante do processo de centralização do poder que, dando sinais nas décadas finais do Antigo Regime, se acentuou com a ascensão do regime liberal. Se tomarmos a periodização de António Manuel Hespanha, a reforma do sistema de segurança pública insere-se na fase de institucionalização de um regime liberal que se pautava pelo modelo estadualista. Em resultado do processo de divisão dos poderes, a primeira grande transformação liberal para o universo policial foi a sua separação da justiça e inclusão no ramo da administração, um segundo momento será o de emergência de um domínio especificamente policial. E aí emerge a questão da necessidade de instituições civis. O que se encontra em 1867 não é tanto uma resposta à falência dos modelos existentes (o que não quer dizer que essa opinião não existisse e fosse influente) mas sobretudo a proposta de um novo modelo mais condizente com a sociedade liberal idealizada pelos políticos. A dicotomia ente organização militar para territórios rurais e instituição civil para urbanos reproduzia em Portugal um modelo que se vinha consolidando na Europa continental desde meados do século XIX<sup>40</sup>. No entanto, o modelo militar de polícia urbana era ainda uma hipótese viável, seguida em muitos pontos da Europa. A opção política dirigiu-se contudo para um modelo puramente civil, porquê?

O problema reside na especificidade que as relações Estado – sociedade adquiriam na cidade, onde uma cidadania activa estava mais presente. Na cidade a visibilidade da autoridade era uma faca de dois gumes. Se, por um lado, a demonstração de um Estado actuante e repressivo de condutas marginais ia de encontro aos anseios de muitos dos elementos das elites, por outro lado, um Estado que mostrasse demasiada força podia ofender a sensibilidade dos cidadãos, que habitavam predominantemente na cidade. É por isso que a discussão sobre as formas e processos da autoridade policial urbana assume os contornos específicos que aqui temos vindo a discutir. Os limites do poder era uma questão que assumia uma especial pertinência na cidade, não só porque poderia acarretar custos políticos imediatos, mas também porque poderia afectar a imagem geral do regime. E esta situação acontecia não só quando

---

<sup>40</sup> Clive Emsley, *Crime, Police and Penal Policy, European Experiences 1750-1940*, Oxford, 2007, pp.160-178; Clive Emsley, *Gendarmes and the State in Nineteenth Century Europe*, Oxford, 1999.

estava em causa uma intervenção abusiva do Estado, o uso excessivo de violência, por exemplo, mas também uma não intervenção do Estado. Numa cultura estadualista, o facto de o Estado descuidar a vida dos cidadãos podia acarretar consequências nefastas para o poder político. Uma sensibilidade cidadã activa revoltava-se contra o uso excessivo da força, mas também reclamava mais e com maior impacto por serviços do Estado.

Se o acesso aos direitos políticos eram ainda marcado por uma desigualdade censitária baseada na propriedade, o campo dos direitos civis era socialmente mais alargado, pelo menos em teoria. As liberdades civis eram um aspecto fundamental para o regime liberal. Não espanta por isso que nas discussões sobre polícia o conceito de liberdade se posiciona no centro do debate. Se *ordem* é um conceito desde sempre associado à análise das transformações nas instituições policiais, *liberdade* começa já a ser visto como um útil conceito operativo. Recentemente, Patrick Joyce considerava “freedom as a formula for exercising power, and freedom (...) as a technique of rule”<sup>41</sup>. Neste contexto, não estamos perante o usual argumento da negação de liberdade que implica o acto de exercer poder sobre um outro, mas de um novo, utilitarista, conceito de liberdade que desde meados do século XIX se vinha formando. É visível nos debates parlamentares a importância que liberdade assume, particularmente quando introduzida no binómio ordem / liberdade. Se pensarmos nas características das polícias civis encontramos alguns traços que advêm de uma necessidade em assegurar a liberdade individual. Uma cadeia de comando pré-estabelecida e claramente visível que tinha no topo o governo representativo. Agentes possuidores de uma técnica específica, claramente visíveis e identificáveis aos olhos do público e com a sua acção delimitada pela lei. Neste sentido é possível incluir a criação das polícias civis numa arte de governar através da liberdade.

O significado do conceito de *civil* remete também para o domínio da redefinição da intervenção do Estado no governo do social. A.M. Hespanha, em Portugal, tem assinalado a mudança entre o Antigo Regime e o Liberalismo de uma concepção de administração passiva para “activa” ou “de governo”, isto é, um *governo* que activamente promove a mudança social e se entende como modelador da sociedade<sup>42</sup>. É nesta lógica que se inserem estas novas técnicas de governo - prevenção e prontidão de intervenção – que vimos atrás. Um governo é activo também porque se antecipa à ocorrência ou, quando esta se dá, está imediatamente pronto a agir, podendo assim mais eficazmente proteger a vida e a propriedade do cidadão. Enfim, um governo capaz de agir sobre os ritmos quotidianos da vida social.

---

<sup>41</sup> Patrick Joyce, *The Rule of Freedom*, London, 2003, p.1

<sup>42</sup> Hespanha, *A revolução e os mecanismos do poder*, António Reis (Edit.), *Portugal Contemporâneo*, Amadora, 1989, vol.1 p. 134.

Neste processo de redefinição do papel do Estado, a cidade assume-se então como uma problemática específica, a cidade surge como uma provocação de governo<sup>43</sup>. Perante uma vida urbana cada vez mais caótica, a cidade surge como uma provocação às concepções de liberdade positiva, do governo mínimo, dos primeiros liberalismos. A criação das polícias insere-se claramente no reflectir político sobre o governo da cidade. O caso de Lisboa apresenta algumas especificidades, uma vez que não é possível explicar esta reflexão com uma pressão da urbanização. Para os políticos portugueses, esta percepção da vida urbana moderna decorria mais das *circulações* do que de uma experiência quotidiana concreta. Apesar de ter sido sempre uma cidade grande a nível Europeu, Lisboa não seguiu o ritmo do resto da Europa no processo de urbanização. O terramoto de 1755, as invasões francesas, a perda do Brasil e as guerras civis, estagnaram o tecido urbano lisboeta. Nos anos 1860, apesar de se assistir já a algum crescimento, a situação é ainda em larga medida a da primeira metade de oitocentos. A criação das polícias civis é então um processo que remete, também, para um exercício de comparação – *se as outras cidades têm nós também temos de ter* –, incluído nos valores cosmopolitas de uma cultura política liberal.

### **Conclusão :**

Apesar das inúmeras transformações introduzidas, somos ainda hoje largamente devedores de um sistema policial pensado na segunda metade do século XIX. Nesta comunicação a nossa preocupação direccionou-se para um questionamento em torno dos objectivos políticos presentes na criação dos corpos de polícia civil em 1867. Seria fácil atribuir a criação das polícias civis à crise despoletada pelos Tumultos do Natal. Julgamos, no entanto, que estes constituíram antes uma oportunidade para a reabertura da discussão política sobre o sistema policial.

A opção pela criação de corpos significou a emergência de uma outra forma de exercer autoridade policial. Uma forma que começa por rejeitar a dependência tanto da instituição militar como de agentes não profissionais, promovendo assim a concentração na autoridade civil de um controlo pleno da condução das forças e agentes de autoridade. Mas é também uma forma que, através do controlo da autoridade pública pelo governo representativo, se pretendia protectora dos direitos, liberdades e garantias civis.

É necessário, no entanto, saber cautelosamente situar esta transformação liberal. Em primeiro lugar ela não era um exemplo de um processo mais amplo. Pelo contrário, era uma excepção à regra, e isso justifica uma certa imagem que as elites políticas gostaram de construir,

---

<sup>43</sup> N. Rose, T. Osborne, *Governing cities*, Environment and Planning D: Society And Space, 17, 1999, pp. 737-760.

nos anos seguintes, da Polícia Civil como um exemplo do quão liberais elas eram. Em segundo lugar, porque a tradução prática dos ideais traçados foi lenta e sempre parcial.

Podemos, no entanto, identificar neste período a embrionária formação de conceitos modernos de polícia e policiamento. A um nível organizacional como algo autónomo quer da actividade militar, quer de agentes não profissionais, portanto em linha com o que decorria na Europa. Naturalmente, este processo assistiu ao longo dos anos a avanços, recuos e fugas para o lado. Exemplo disso é a manutenção do exército enquanto polícia até à implantação da República. A um nível funcional é possível identificar a consolidação de técnicas de governo, prevenção e emergência.