



GONÇALO ROCHA GONÇALVES

**O aparelho policial e a construção
do Estado em Portugal,
c. 1870-1900**

Análise Social, 216, L (3.º), 2015

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt



Análise Social, 216, I (3.º), 2015, 470-493

O aparelho policial e a construção do Estado em Portugal, c. 1870-1900. Neste artigo analisa-se o processo de institucionalização de corpos de polícia civil em todos os distritos portugueses, exceto nos de Lisboa e do Porto, ocorrido no último quartel do século XIX. Integrando este tema nos debates sobre as características e dinâmicas da construção do Estado liberal e da debilidade policial do Estado, analisa-se a cronologia, os fatores impulsionadores, as resistências, as negociações e os compromissos políticos que conduziram à difusão destas instituições policiais pelo país.

PALAVRAS-CHAVE: polícia; Estado; segurança pública; monarquia constitucional.

Police system and State building in Portugal, c. 1870-1900. This article examines the political process of institutionalization of civilian police forces in all Portuguese districts, with the exception of Lisbon and Porto, which took place at the end of the nineteenth-century. Integrating this issue in the discussions about the characteristics and dynamics of the construction of the Liberal State and the weakness of the police system in Portugal, the article analyzes the chronology, the triggering factors, the resistances, negotiations, and political compromises that led to the spread of these police institutions across the country.

KEYWORDS: police; State; public safety; constitutional monarchy.

GONÇALO ROCHA GONÇALVES

O aparelho policial e a construção do Estado em Portugal, c. 1870-1900

INTRODUÇÃO¹

Entre 1874 e 1899 foram criados em Portugal, fora de Lisboa e do Porto, 19 corpos distritais de polícia civil. Em 1892, quando faltava apenas instituir as polícias civis de Ponta Delgada e Horta, o total de funcionários formalmente contratados por estas forças policiais atingia o número de 868 homens.² Na mesma altura, as polícias civis de Lisboa e Porto tinham, respetivamente, 948 e 186 elementos. Alguns anos antes, em 1867, um projeto para uma força nacional de polícia rural previa um total de 3089 homens. Perante estes números, o total de homens dos corpos de polícia distritais pode não parecer significativo. Mas considerando que uma imagem muito difundida ainda é a de que fora de Lisboa e do Porto o governo não tinha quaisquer elementos policiais profissionais (Ramos, 1994, p. 86), a simples constatação da existência destes corpos de polícia civil distritais leva-nos a questionar os reais contornos do sistema policial e do Estado no final do século XIX. De facto, quando, na década de 1930, o Estado Novo procedeu à centralização do comando policial – com a criação do Comando Geral da Polícia de Segurança Pública, em 1935 – era sobretudo a falta de uma coordenação centralizada e de um comando hierárquico respeitado, e não tanto a existência de instituições policiais e o número de polícias, que os críticos de um sistema policial pouco eficiente e sem prestígio faziam notar.³

1 Este artigo foi desenvolvido no âmbito do projeto “Polícia urbana em Portugal: história da polícia e histórias de polícias, 1860-1960” (PTDC/HIS-HIS/115531/2009), coordenado pela Doutora Susana Durão no Instituto Ciências Sociais – Universidade Lisboa.

2 Instituto Arquivos Nacionais Torre Tombo – Ministério do Reino (IANTT-MR), Decretos, Cx. 819, Decreto de 24-12-1892.

3 Arquivo Oliveira Salazar, CO-IN-8-Cx. 329-pt17.

As instituições policiais são um dos elementos fundamentais de um Estado que quer reclamar para si o monopólio da violência legítima e a manutenção de uma ordem social estável (Weber, 1991, p. 78; Lutz, 2008, pp. 123-137). Durante o século XIX, um pouco por toda a Europa, assiste-se ao aparecimento do que se convencionou chamar de “modernas” forças policiais, ou seja, estruturas profissionais, hierárquica e burocraticamente organizadas. Com uma feição mais militar, seguindo o modelo da gendarmaria francesa, para policiar os campos, ou com uma feição mais civil, presente no modelo inglês da *Metropolitan Police*, para policiar as cidades, os Estados europeus dotaram-se de instituições policiais que pretenderam alcançar de forma efetiva a imposição do império da lei e da autoridade estatal. Característica essencial nesta modernidade policial foi a crescente centralização do controlo das novas instituições, ou seja, o progressivo exercício por parte do centro político de uma tutela mais direta sobre as autoridades policiais. Esta materializou-se, contudo, sob diferentes formas: no caso francês, através da nomeação dos funcionários que dirigiam os corpos de polícia, pagos pelas municipalidades, ou, no caso inglês, pelo crescente poder de inspeção por parte do governo, de cujo parecer positivo dependia a concessão de um relevante subsídio concedido pelo Estado (Storch e Philips, 2001; Merriman, 2005; Emsley, 2007).

Em Portugal, o estudo do sistema policial e das formas de policiamento durante o liberalismo tem permanecido esmagadoramente focado nas duas maiores cidades do país. Na década de 1860, a criação dos corpos de polícia civil de Lisboa e Porto tem sido interpretada como um momento central na edificação de um moderno sistema policial (Santos, 2006). A integração desta reforma do sistema policial em Portugal nos debates que um pouco por toda a Europa emergiram sobre a configuração institucional e organizacional das novas forças policiais foi um sinal da centralidade desta questão na agenda política portuguesa da altura (Gonçalves, 2014). Nas décadas seguintes à sua criação, os corpos de polícia civil de Lisboa e Porto registaram crescentes níveis de profissionalização, com uma complexificação organizacional, o aumento dos anos de carreira e uma formação profissional mais exigente (Vaz, 2007). Fora dos maiores aglomerados urbanos, no entanto, sabemos ainda pouco sobre a configuração dos dispositivos policiais. Palacios Cerezales (2008) tem apontado para a singularidade da realidade portuguesa no contexto europeu devido à ausência de uma força nacional de gendarmaria até ao advento do regime republicano. Durante o liberalismo, a prática policial fora dos principais centros urbanos residia no exercício de missões de policiamento por parte de destacamentos do exército espalhados pelo país, o que conduziu a uma evidente fragilidade da autoridade civil. A criação de corpos de polícia civil nas capitais de distrito, prevista na mesma lei que criou a polícia civil em Lisboa e

Porto, poderia ter minorado essa fragilidade. No entanto, com exceção de referências pontuais (Palacios Cerezales, 2008, pp. 206-209) e de estudos parciais como o de Silva (2011), o conhecimento sobre o processo de criação e ação destes corpos policiais é ainda escasso.

Apesar de estalecidos pela mesma lei, promulgada a 2 de julho de 1867, existiu um desfasamento entre a criação dos corpos policiais de Lisboa e Porto e os dos restantes distritos. Este desfasamento ficou a dever-se essencialmente à origem do seu financiamento. Enquanto os corpos de Lisboa e Porto eram pagos diretamente pelo orçamento de Estado, o financiamento dos corpos dos restantes distritos estava dependente de uma decisão favorável por parte da Junta Geral do respetivo distrito. Desta forma, a reforma policial de 1867 colocou em estreita ligação a reforma do sistema policial e uma reforma administrativa proposta pelo então ministro do Reino, Martens Ferrão.⁴ Para além da criação dos corpos de polícia civil em Lisboa, Porto e restantes distritos (que, caso a reforma administrativa tivesse avançado, veriam o seu número ser reduzido), as propostas do governo previam a criação de uma força militar nacional de polícia rural, a Guarda Civil, bem como guardas campestres, pagos e tutelados pelos municípios. A revolta da Janeirinha fez ruir a proposta da Guarda Civil, mas mantiveram-se as restantes, já promulgadas. Nos distritos, os corpos de polícia organizados seriam cópias em escala reduzida dos existentes em Lisboa e no Porto. Contudo, a lei de 2 de julho foi sendo, nos anos após a sua promulgação, interpretada no sentido de que a polícia civil podia ser “legalmente” instituída, não existindo no entanto obrigatoriedade de o fazer.

As Juntas Gerais de distrito eram uma das mais relevantes instituições do “distrito”, um nível da administração pública estabelecido pelo liberalismo. No quadro da organização administrativa criada pelo liberalismo, a instituição dos distritos correspondeu a uma das principais inovações na relação entre Estado e território (Catroga, 2013, pp. 53-83). Significando novas esferas de poder entre o governo e os municípios, estas circunscrições administrativas constituíram-se como ponto fulcral na mediação entre o centro e a periferia, espaço onde se esgrimiam conflitos, negociações e consensos entre poder central e poder local. Com a sua instituição, um crescente número de serviços públicos passou a ter uma base “distrital”. Como veremos no caso do aparelho policial, o aparecimento destes serviços não correspondia a uma mera “desconcentração de serviços estaduais nos distritos” (Catroga, 2013, p. 73), mas à expressão de um “outro” Estado, que surgia do entrelaçar entre Estado central e local. O distrito, com as suas instituições e agentes, constituiu-se, então, como

4 Sobre a gorada reforma administrativa de 1867 e o tumultuoso processo político que a envolveu cf. Cunha (2003, pp. 40-77).

um elemento central no desenho de uma dinâmica concreta de relacionamento e integração entre centro e periferias. Sobretudo a partir da promulgação do código administrativo de 1878, a Junta Geral consolidou-se como instância de debate e decisão a nível distrital. A Junta passou então a atuar em áreas como os expostos, a beneficência, a instrução e educação, as obras públicas, o sistema penal e o de segurança pública. Melhoramentos como escolas, asilos, estradas, cemitérios, cadeias ou a polícia dependiam da decisão e do financiamento das diferentes Juntas Gerais. Quando em 1892 procedeu à sua extinção (que seria temporária), Dias Ferreira atribuiu-lhes uma significativa responsabilidade no descalabro financeiro do Estado, o qual atingia então o seu auge. Mais do que avaliar as asserções do então chefe do governo, importa sublinhar que o valor atribuído a estas instituições denuncia que as Juntas Gerais constituíram uma importante plataforma no crescimento e modernização do Estado português (Serra, 1988, pp. 1052-1053; Catroga, 2013, p. 58).

Ao enquadrar-se numa instância de encontro e decisão entre governadores civis e municípios, a criação da polícia civil nos distritos surge como um objeto de estudo privilegiado para compreender tanto a gênese do moderno sistema policial português, como as dinâmicas de construção do Estado na segunda metade do século XIX (Almeida, 1995; Silveira, 1998; Hespanha, 2004). A este respeito, a historiografia nacional tem-se pautado por duas interpretações distintas: por um lado, a afirmação de uma centralização político-administrativa, com a progressiva concentração no governo em Lisboa de todo o poder de decisão política (Almeida, 1995); por outro, a da existência de uma fraca penetração territorial do Estado e uma consequente sujeição do centro à influência dos poderes periféricos (Ramos, 1994, pp. 83-87). Embora trabalhos mais recentes tenham esbatido tanto a ideia de uma centralização opressora, como a da fragilidade persistente do Estado português, estas interpretações permanecem ainda em debate.⁵ O estudo da edificação do aparelho policial permite, em contexto, e de forma circunstanciada, discutir estas duas asserções. Este artigo propõe-se, assim, analisar o processo de institucionalização da polícia civil, ensaiando uma análise que tenta integrar as dinâmicas centralizadoras com as diferentes pluralidades regionais na edificação do aparelho policial durante a monarquia constitucional.

A perspetiva adotada neste trabalho privilegia um olhar focado para o interior das diversas instituições que intervieram na criação dos corpos de polícia civil e para os atores que aí encetaram debates, delinearam estratégias e tomaram decisões. Procura-se a identificação da pluralidade de atores envolvidos e perceber a sua capacidade de atuação autónoma. Para tal privilegiou-se o

5 Para uma discussão mais detalhada deste debate Cf. Branco (2005, pp. 23-25).

uso de fontes administrativas (correspondência, relatórios, atas) produzidas pelo poder central, recorrendo ao arquivo do Ministério do Reino, cruzando-as com as emitidas pelos poderes periféricos, através da documentação dos arquivos dos governos civis e das Juntas Gerais dos distritos. Com esta estratégia metodológica procura-se entender a máquina administrativa do Estado, neste caso através das suas instituições policiais, não como produto de um processo que ocorre de cima para baixo, mas como o resultado das ações dos agentes que operavam nos diferentes poderes públicos, com estratégias variadas que se entrecruzam, conflituam e, eventualmente, se adaptam, formando, numa configuração sempre instável, a constelação de instituições, agentes e práticas que designamos por Estado.

Na secção que se segue analisaremos as condições que conduziram à institucionalização das polícias civis, analisando o processo político e as razões que estiveram na base da sua criação. Em seguida, procede-se à análise da diversidade de histórias nos vários distritos, com as suas resistências, negociações e conflitos, demonstrando que a edificação do aparelho policial resultou tanto da atuação do centro do poder, como da ação dos poderes periféricos. Na conclusão a este trabalho, discutiremos o significado da institucionalização destes corpos policiais no contexto da edificação de um moderno sistema policial em Portugal e da correspondente discussão sobre a debilidade policial do Estado Português.

O DECLÍNIO DOS POLICIAMENTOS TRADICIONAIS E A INTRODUÇÃO DA POLÍCIA CIVIL

A revolta da Janeirinha deu início a um período de instabilidade política em Portugal. Entre 1868 e 1871, assistiu-se a uma sucessão contínua de governos e a uma profunda instabilidade governativa que só terminaria em setembro de 1871, quando o Partido Regenerador voltou ao governo. Não há certeza se durante este período os governadores civis e as Juntas Gerais projetaram e tentaram criar corpos de polícia civil. No entanto, o assunto nunca deixou de fazer parte do debate público. No Minho, por exemplo, em agosto de 1869, algumas câmaras municipais fizeram chegar a Lisboa petições contra a polícia civil, demonstrando que o assunto continuava na agenda política.⁶

É certo que os corpos de polícia civil só começaram a surgir nos distritos uma vez estabilizada a situação política. Considerando que a decisão das Juntas Gerais em votar uma verba destinada à polícia civil corresponde à sua efetiva criação, chegamos à cronologia constante do quadro 1. Tratou-se de

6 IANTT-MR, Mç. 3073, L.º 19, N.º 952.

QUADRO 1
Cronologia de criação das polícias civis distritais

Distrito	Data Criação	Força	Distrito	Data Criação	Força
Lisboa	02-07-1867	250	Coimbra	17-05-1878	95
Porto	02-07-1867	130	Vila Real	28-11-1882	28
Leiria	17-06-1874	37	Castelo Branco	28-11-1883	29
Évora	15-05-1875	46	Guarda	10-11-1883	24
Bragança	04-03-1876	16	Aveiro	01-03-1887	33
Santarém	17-05-1876	24	Faro	25-08-1887 (13-03-1877)	41
Beja	27-05-1876	22	Viana do Castelo	28-11-1889 (13-07-1876)	16
Viseu	10-06-1876	38	Horta	15-10-1896	18
Funchal	22-03-1877	47	Ponta Delgada	01-11-1899	41
Braga	30-05-1877	63			
Angra-do-Heroísmo	24-04-1878	19			
Portalegre	03-05-1878	28			

Fontes: *Angra-do-Heroísmo*: IANTT-MR, Mç. 2594, L.º 39, N.º 766; *Aveiro*: Arquivo Distrital Aveiro, Governo Civil Aveiro, GID/E2/T2/4, fl. 102v; *Beja*: Arquivo Distrital Beja, Junta Geral Distrito Beja, L.º 143, fl. 23f; *Braga*: IANTT-MR, Mç. 2557, L.º 35, N.º 622; *Bragança*: Henrique Lima, “Relatório apresentado à Junta Geral do distrito de Bragança”, Porto, Typographia Jornal do Porto; *Castelo Branco*: ADCBT/FADCB, Cx. 09, Liv. 18, fl. 126f; *Coimbra*: AUC/ADC, Liv. 6, Dep. II-AD/D, Est. 17, Tab. 2/6, fl. 88v; *Évora*: IANTT-MR, Mç. 2540, L.º 33, N.º 10; *Faro*: 1877: Arquivo Distrital Faro, Assembleia Distrital Faro, Liv. 464, fl. 38f; 1887: ADFAR/ADF, Liv. 465, fl. 53v; *Funchal*: Arquivo Regional Madeira, Governo Civil Funchal, Lv. 574, fl. 181v; *Guarda*: Arquivo Distrital Guarda, Assembleia Distrital Guarda, Junta Geral Distrito, 001-00007, fl. 110f; *Horta*: DG, n.º 238, 21-10-1896; *Leiria*: Assembleia Distrital Leiria, Governo Civil Leira, III-12-E-1, N.º 389; *Ponta Delgada*: Cf. Silva (2011); *Portalegre*: José Beires, “Relatório apresentado à Junta Geral do Distrito de Portalegre na Sessão Ordinária de 1878”, Coimbra, Imprensa Académica, p. 290; *Santarém*: Arquivo Distrital Santarém, Junta Geral Distrito Santarém, Livro de Atas, 18-05-1872 a 26-01-1880, fl. 36f; *Viana do Castelo*: IANTT-MR, Mç. 5081, L.º 48, N.º 19; *Vila Real*: Arquivo Distrital Vila Real, Junta Geral Distrito Vila Real, A/001, Lv. 003, fl. 194f; *Viseu*: Arquivo Distrital Viseu, Assembleia Distrital Viseu, Cx. 2711, N.º 08, Doc. 3.

um processo sem características vincadas. Não foram fatores como a dimensão populacional ou a posição geográfica a determinar a precocidade ou o atraso na criação destes corpos. Contudo, uma análise mais fina permite identificar quatro principais momentos. O primeiro, cronologicamente situado entre 1874 e 1876, quando se assistiu à primeira instituição de corpos distritais de policiais em distritos secundários, como Leiria, Bragança ou Beja, onde a vontade dos governadores civis prevaleceu sem resistências de maior por parte das elites locais.⁷ De assinalar o facto de dois distritos alentejanos, Évora e Beja,

7 Cf., por exemplo, o caso de Leiria em Arquivo Distrital de Leiria, Governo Civil de Leiria, Copiadores de Registo de Correspondência Ministérios Repartição Central, III-12-E-1, N.º 390, 04-07-1874.

estarem entre os precursores na criação de corpos de polícia civil. No período compreendido entre o Regulamento dos Corpos de Polícia Civil, de dezembro de 1876, e o Código Administrativo, de 1878, são criados corpos policiais nas “terceiras” cidades do reino, Coimbra e Braga. Aqui, a existência de resistência e a necessidade de negociação com as elites locais tornaram o processo mais difícil e moroso. Nos primeiros anos da década de 1880, as polícias civis chegaram às cidades pequenas do interior Norte e Centro. Vila Real, Guarda e Castelo Branco foram distritos que resistiram ao primeiro movimento de criação de polícias civis e apenas quando estas já eram uma realidade na maior parte do país, é que as elites locais decidiram avançar no sentido da sua instituição. Durante a segunda metade da década de 1880, os corpos de polícia civil são criados nas pequenas cidades portuárias de Faro, Aveiro e Viana do Castelo. Por razões que explicaremos adiante, Horta e Ponta Delgada só viram nascer formalmente os seus corpos de polícia civil no fim do século XIX.

Para as Juntas Gerais, *criar* a polícia civil significava votar uma verba para suportar essa força, definindo o número de empregados. A instituição de um corpo de polícia civil iniciava-se com a apresentação de uma proposta do governador civil à Junta Geral. O que levava o governador civil a fazer este pedido? Tratava-se de um pedido ou de uma imposição? Os relatórios anuais dos governadores civis foram um repositório de constantes e generalizadas queixas sobre a insuficiência dos recursos policiais. Sem um plano nacional sistemático, ou sequer uma apertada vigilância por parte do Ministério do Reino, a criação das forças policiais dependeu do esforço individual dos governadores civis e da sua capacidade para negociar com as elites políticas distritais. Normalmente, o pedido do governador civil só surgia quando este sabia que o mesmo iria ser atendido, nunca constituindo uma imposição individual. No entanto, a necessidade de existirem mais corpos policiais em ação também foi defendida pelos poderes distritais e locais. Em 1874, a Junta Geral de Évora, dirigiu uma petição ao governo pedindo a criação de um corpo policial, sendo informados de que a sua existência em Évora dependia apenas da própria Junta.⁸ Em Braga, a Junta Geral solicitou que a polícia do Porto fosse aumentada e que fosse enviado um destacamento desta para o distrito de Braga. O governo respondeu que se Braga queria polícia tinha de estabelecer o seu próprio corpo.⁹ Entre elites políticas nacionais e elites locais parece ter existido um consenso sobre a necessidade de aumentar os recursos policiais da administração civil. Porquê? Uma das principais razões reside na perceção generalizada da ineficácia das formas tradicionais de policiamento.

8 Portaria de 28-05-1874.

9 IANTT-MR, Mç. 2532, L.º 32, N.º 43.

Até à criação dos corpos de polícia civil, o policiamento da província era feito por dois tipos de agentes. Por um lado, os “agentes gratuitos de administração”: cabos de polícia e regedores de paróquia, e, por outro lado, os militares. Nas críticas à ação de ambos reside parte da explicação para o aparecimento das polícias civis.

Regedores e cabos de polícia encontravam-se sob a tutela dos administradores do concelho, formando a polícia local ou paroquial (Catroga, 2006). Na década de 1870, diversas portarias do Ministério do Reino reforçaram a limitação da ação dos cabos de polícia às suas paróquias. Na prática correspondeu a uma reação do Ministério a problemas existentes no terreno. Aos cabos de polícia eram exigidos mais serviços do que os que estavam legalmente estabelecidos, e o volume de trabalho ultrapassava a capacidade de resposta. Em 1878, por exemplo, o administrador do concelho de Viana do Castelo apontou o absurdo de ter de chamar os regedores e cabos de polícia das duas paróquias da cidade para transportar um detido de um lado ao outro da cidade, com este a ser trocado de mãos no limite entre as paróquias. Conhecendo as portarias do Ministério, os cabos de Viana recusaram-se a transportar os “presos”, sendo inclusive detidos pelo administrador do concelho. Contudo, depois de enviados ao poder judicial, o juiz deu-lhes razão.¹⁰ O Ministério não teve outra opção senão declarar que, por muito absurda que a situação parecesse, era o que a legislação estabelecia.

Para o governo, tratava-se também de um problema de confiança. Sendo estas funções desempenhadas obrigatoriamente pelos cabos de polícia, em norma sem qualquer remuneração, era constante a suspeição sobre o efetivo cumprimento dos deveres e sobre a sua probidade. Uma desconfiança claramente manifestada por ocasião da distribuição de armamento. Os pedidos de armamento para os cabos de polícia eram frequentes. Após mais um pedido, desta vez pelo governador civil de Évora, em setembro de 1871, o oficial do Ministério advertia: “os armamentos não devem ser distribuídos com demasiada facilidade”, uma vez que “não pode assegurar-se que estes agentes da autoridade tenham servido sempre de elemento à ordem e segurança pública”¹¹. O receio de que estes agentes se transformassem em fonte de desordem e violência impulsionou a procura de novas soluções.

Por outro lado, a utilização rotineira do exército em missões de policiamento constituía um problema. De facto, até ao aparecimento das polícias civis, os militares eram a única estrutura de policiamento profissional de que o Estado dispunha fora de Lisboa e Porto. Os destacamentos militares

10 IANTT-MR, Mç. 4991, L.º 36, N.º 1491.

11 IANTT-MR, Mç. 2746, L.º 21, N.º 897.

distribuídos pelo território constituíam o eixo central da organização policial do país. Estes operavam em dois âmbitos: quando a ordem pública era quebrada ou parecia estar seriamente ameaçada, os destacamentos militares corriam para a repor; quotidianamente faziam a guarda a cadeias, repartições públicas, vigiavam feiras e romarias, transportavam criminosos e refratários. A decisão de intervir era da responsabilidade dos comandantes militares, o que dava origem a inúmeros conflitos entre as autoridades. A situação vivida em Campo Maior, no ano de 1873, é ilustrativa dos limites e insuficiências da ação dos destacamentos militares. Quando o administrador do concelho requisitou uma força de cavalaria para se defender de uma guerrilha carlista e miguelista que acreditava estar em formação, o comandante militar aceitou no seu envio. Mais tarde, depois do destacamento deixar a vila, o administrador pediu uma força para prevenir a introdução de armas, o comandante, “ainda que com dificuldade”, também anuiu. No entanto, a resposta mudou perante o pedido do administrador para que os militares “de[ssem] patrulhas noturnas para polícia municipal da mesma vila” porque uma janela da Alfândega aparecera partida. Nessa circunstância, o comandante recusou-se terminantemente a responder a tal pedido, alegando o risco de esta prática poder suscitar conflitos com os populares, a pouca força militar disponível, e o facto de “o serviço municipal desta natureza não [ser] da competência do exército”. Mesmo depois de o governador civil de Portalegre ter argumentado que “na falta de elementos adequados para desempenharem diligências policiais, não podem os governadores civis deixar de recorrer ao auxílio da força militar”¹², a decisão do comandante militar manteve-se.

Nas capitais de distrito, a instável presença de destacamentos militares constituía cada vez mais um problema. Em dezembro de 1872, o destacamento estacionado em Leiria deixou a cidade durante a noite de forma inesperada, colocando sérias dificuldades ao governador civil para garantir a segurança da cadeia e do cofre distrital. Mais tarde, este afirma: “vi-me obrigado a guarnecer com os cabos de polícia a cadeia e o cofre, o que não consegui sem dificuldade e vexame, pois que os cabos de polícia esconderam-se a fim de não serem intimados, e os cidadãos de que lancei mão, artistas, sem meios e vivendo do seu trabalho, mal podem desempenhar este serviço”¹³. Palavras que denunciam bem a imprevisibilidade da gestão da segurança pública local. Dias depois, com o regresso do destacamento, a situação voltou ao normal. Mas a ameaça de que repentinamente o dispositivo policial poderia ser alterado, deixando as autoridades civis à mercê de soluções de recurso, era uma realidade bem

12 IANTT-MR, Mç. 2759, L.º 23, N.º 75.

13 IANTT-MR, Mç. 4964, L.º 22, N.º 1117.

presente. Situação semelhante ocorreu em Santarém, sendo causa direta da criação do corpo de polícia civil naquele distrito.¹⁴

No entanto, não foram só fatores relacionados com a natureza (militares ou voluntários) dos recursos utilizados a motivar a introdução da polícia civil nos distritos. A necessidade de aumentar a capacidade policial do Estado justifica-se também por uma mudança na perceção do problema da criminalidade. As sociabilidades violentas, por exemplo no caso das “troças” na academia coimbrã, as formas de protesto popular como os “derrubamentos” nos Açores, os “malteses” no Alentejo ou o banditismo de quadrilhas a *infestarem as estradas* foram razões impulsionadoras na decisão de instituir corpos de polícia civil. De facto, ondas de crimes e a difusão de pânicos coletivos justificaram a criação de algumas forças policiais. No início de 1880, uma mulher apareceu nua num ermo próximo de Castelo Branco, com a cabeça decepada e os cabelos rapados. As notícias deste “horroroso” crime produziram imediatamente “a mais desagradável impressão no ânimo dos povos”. As autoridades depararam-se então com a “falta de boa polícia para prosseguir na diligência do descobrimento dos criminosos”, tendo o governador civil de pedir ao Ministério do Reino que viessem polícias de Lisboa. A resposta, contudo, foi negativa. Os polícias de Lisboa eram de Lisboa, se Castelo Branco queria polícias capazes de investigar crimes mais complexos teria de organizar a sua própria polícia.¹⁵

No entanto, mais do que identificar a existência de pânicos coletivos relacionados com crimes particularmente atemorizadores, importa compreender o seu alcance concreto e o lugar da criminalidade no processo de institucionalização das polícias civis. Nesse sentido, é exagerado atribuir a uma vaga de crimes o movimento geral de criação de corpos distritais de polícia. Tal como no período que conduziu à institucionalização legal da polícia civil, em 1867, também nas décadas seguintes não existiu uma perceção generalizada de que a criminalidade estivesse a aumentar (Gonçalves, 2014). A “índole pacífica” dos povos foi mesmo recorrentemente reafirmada. A grande mudança residiu no facto de que para combater a criminalidade as autoridades passaram a invocar crescentemente a necessidade de se recorrer à polícia civil. Os exemplos de Lisboa e Porto, mas também a ação das polícias civis que iam aparecendo nos outros distritos, funcionaram como impulsionadores da consolidação da polícia civil como principal forma de prevenir e investigar o crime.

Finalmente, a circulação na imprensa local de referências a distritos que introduziram polícias civis na administração distrital pressionou as Juntas

14 IANTT-MR, Mç. 2775, L.º 26, N.º 370.

15 IANTT-MR, Mç. 2797, L.º 30, N.º 155.

Gerais de outros distritos a agirem de forma idêntica. Em Braga, logo em 1869, as notícias sobre os esforços da polícia civil do Porto para acabar com o jogo do quino, levaram a imprensa bracarense a queixar-se da “falta de um corpo de polícia, tantas vezes reclamado”¹⁶. Em 1874, a imprensa local de Coimbra elogiava a polícia de Lisboa na proteção dada aos viajantes chegados à estação dos comboios e, no ano seguinte, lembrava que a polícia civil já havia sido criada em terras de menor importância.¹⁷ Um pouco por todo o país, a imprensa local noticiava a criação de forças policiais em vários pontos do território, incitando a um procedimento semelhante no seu próprio distrito.¹⁸

RESISTÊNCIAS, NEGOCIAÇÕES E COMPROMISSOS

O facto de se ter legislado nesse sentido deveria ter sido suficiente para tornar a polícia civil uma realidade nos distritos portugueses. A cronologia apresentada no quadro 1 sugere, no entanto, que a mera disposição legal não foi elemento bastante. Na verdade, os governadores civis e as Juntas Gerais tinham um grau de autonomia que lhes permitia conduzir o processo de forma relativamente independente, o que, por sua vez, transformou a institucionalização da polícia civil numa constelação de processos autónomos. A aplicação da lei traduzia uma escolha política por parte das elites distritais, que elegia algumas leis em detrimento de outras. Uma situação evidenciada quando um procurador da Junta Geral de Castelo Branco, que se opunha à criação da polícia, propôs, por ocasião da implementação da polícia no distrito, verbas exorbitantes para todas as outras “despesas obrigatórias” não contempladas no orçamento distrital. As propostas do procurador não foram sequer admitidas à discussão.¹⁹ Esta variação de práticas no tempo e no espaço torna pertinente a análise dos processos de criação de polícias civis com o objetivo de identificar as dinâmicas de resistência, negociação e compromisso que pautaram a introdução das polícias civis nos distritos. As páginas seguintes abordarão alguns dos exemplos mais representativos a este respeito.

Por todo o país, os que se opunham à formação de corpos de polícia civil utilizaram um argumento comum: tratava-se de uma despesa distrital, para

16 *O Bracarense*, 02-12-1869.

17 *O Tribuna Popular* (Coimbra) (TP), 23-09-1874, 03-11-1875.

18 *Jornal do Povo* (Beja), 26-09-1877, sobre a polícia de Faro; *Correspondência Leiria*, 23-04-1876 e 28-05-1876, 03-12-1876, 25-03-1877 sobre Bragança, Viseu, Faro. TP, 15-04-1876, 29-07-1876, 18-10-1876, 18-11-1876, 23-12-1876 sobre Braga, Bragança, Santarém, Viseu.

19 Arquivo Distrital Castelo Branco, Fundo Assembleia Distrital Castelo Branco, L.º 18, Cx. 09, fl. 125v.

a qual todos os municípios do distrito tinham de contribuir, mas que apenas beneficiaria a capital do distrito. A lei estipulava que “nas capitais dos distritos existirão corpos de polícia civil”. Esta disposição ajudou a criar a ideia de que a polícia civil devia atuar apenas nas capitais dos distritos. Os defensores da implementação da polícia civil começaram por contra-argumentar que esta instituição prestaria na capital serviços que eram do interesse de todo o distrito. Mas o argumento central utilizado para rebater o ponto de vista dos que contestavam a instituição da polícia foi o de que a lei não proibia os serviços ou os destacamentos da polícia civil nas outras localidades do distrito. O Ministério do Reino, por seu lado, ao não clarificar convincentemente a questão contribuiu para arrastar o debate. Logo em 1869, quando o Ministério foi inundado de petições contra a polícia civil, que repetidamente alegavam que se tratava de uma polícia para a capital e não para a totalidade do distrito, a posição do governo não se alterou e as incertezas mantiveram-se no ar. Afirmavam que “os corpos de polícia das capitais dos distritos não podem considerar-se uma instituição privativa e especial dessas capitais”, mas que, “[p]ara que os corpos de polícia das capitais dos distritos pudessem dar contingentes para os diversos concelhos, seria necessário que fossem elevados a uma força extraordinária”, o que não era possível.²⁰

Todavia, quando em meados da década de 1870 apareceram as primeiras polícias civis distritais, a questão foi rapidamente resolvida. Na realidade, tratava-se mais de uma resistência retórica à obrigação de financiar o corpo de polícia, do que de uma oposição à própria instituição. O caso de Viseu mostra como, no labor rotineiro da administração, se ultrapassaram as resistências no processo político de institucionalização da polícia. A polícia civil foi desde o início projetada para se organizar em dois “quarteis” nas duas localidades mais importantes do distrito, um em Viseu, outro em Lamego. Ao proceder à elaboração de um regulamento para a nova polícia, o governador civil atribuiu carácter formal a esta configuração, colocando-a em “letra de regulamento”. O Ministério, para evitar um possível conflito com a lei geral, indicou ao magistrado que “sem dar ao destacamento destinado para Lamego a natureza de quartel permanente”, devia “proceder conforme entender mais conveniente”²¹. Assim, podia existir o destacamento fora da capital do distrito, mas não devia possuir um carácter oficial. Um novo regulamento das polícias civis, em 1876, veio colocar um ponto final nesta questão. Nas décadas seguintes, os diferentes corpos de polícia estabeleceram destacamentos nos agregados populacionais mais importantes dos seus distritos. Em Beja, por exemplo,

20 IANTT-MR, Mç. 3073, L.º 19, N.º 952.

21 IANTT-MR, L.º 1705, fls. 23v-24f.

o corpo de polícia local tinha, em meados da década de 1880, destacamentos em Mértola, Aljustrel, Vidigueira, Cuba, Salvada e Moura.²²

Muitos outros casos evidenciam as dinâmicas de resistência, negociação e compromisso. A terceira cidade do reino, Coimbra, constituiu um exemplo central da capacidade de as elites locais e distritais determinarem o curso dos eventos no processo de institucionalização da polícia civil. Entre 1874 e 1878, o governador civil levou por três vezes à votação da Junta Geral propostas para o estabelecimento de um corpo de polícia e todas foram chumbadas pela instituição distrital. Só depois de o governo abrir uma exceção à lei de 2 de julho de 1867, e atribuir um subsídio à futura polícia civil de Coimbra, é que esta se concretizou. A criação de um corpo de polícia civil em Coimbra começou a ser discutida algum tempo antes, em maio de 1868. Nessa altura, circularam na cidade rumores que “se [ia] fazer [a] Polícia Civil”, o que levou um indivíduo a escrever ao Ministério do Reino requerendo o lugar de comissário.²³ Um ano depois, Soure, uma das câmaras municipais do distrito, esteve entre as que peticionaram contra a polícia civil.²⁴ Na imprensa da região, as queixas contra o “estado que torna proverbial o desleixo das autoridades na manutenção da segurança e tranqüilidades públicas” eram uma constante.²⁵ Em março de 1874, quando os corpos de polícia civil ainda estavam circunscritos a Lisboa e Porto, o governador civil propôs à Junta Geral a criação da polícia civil, em resposta às crescentes dificuldades em manter a ordem entre a irrequieta classe estudantil. Um ano antes, em maio de 1873, um estudante tinha morrido num conflito com origem numa praxe académica. Pouco tempo depois, no início de 1874, a “anarquia” voltava a ameaçar a cidade.²⁶ A resposta das autoridades universitárias, em fazer “rondar a cidade pela polícia académica”, foi vista com desdém pela imprensa local, que questionava: “que hão-de fazer tão poucos empregados, para manter o sossego em uma tão grande população?”. Nem o destacamento militar, entretanto deslocado para a cidade, acalmou o público respeitável; a solução para a desconfortável situação parecia evidente: “venha [a] polícia civil”²⁷

Porém, à semelhança do que ocorreria em muitos outros distritos, o principal impedimento à instituição do tão desejado corpo policial era a definição da proveniência dos fundos que o custeariam. Em 1874, o governador civil de Coimbra, na tentativa de ultrapassar as resistências da Junta Geral, sugeriu

22 IANTT-MR, Mç. 2797, L.º 30, Proc. 107.

23 IANTT-MR, Mç. 3058, L.º 18, N.º 497.

24 IANTT-MR, Mç. 3074, L.º 19, N.º 1171.

25 *Jornal de Coimbra*, 23-10-1868.

26 *O Conimbricense* (OC), 27-01-1874.

27 OC, 10-02-1874.

pedir um subsídio ao governo, “com o fundamento de poder o corpo de polícia auxiliar a polícia académica e a polícia geral.” Mesmo assim, a Junta recusou a proposta, “não por julgar que esta cidade não careça de tal instituição”, mas pela “circunstância de ser Coimbra uma cidade em condições tão especiais, que especial deve ser a organização do seu corpo de polícia”²⁸. Um ano mais tarde, a situação mantinha-se e as notícias de novos distúrbios, supostamente de estudantes, levaram a que a questão fosse abordada no Parlamento.²⁹ Poucos dias depois, o governador civil voltou a propor à Junta a criação de um corpo de polícia civil, proposta que foi rejeitada por unanimidade, incluindo os votos dos procuradores de Coimbra.³⁰ A votação unânime contra a polícia constituía uma situação excecional. Noutros distritos a aprovação da polícia registou votações renhidas. Em Santarém, por exemplo, a polícia foi aprovada por oito votos contra seis. Porém, normalmente os votos contra não provinham dos representantes da capital do distrito, mas sim dos representantes dos outros municípios que argumentavam ser esta uma despesa distrital que beneficiaria apenas a capital. O voto contra dos representantes de Coimbra constituía uma forma de pressionar o governo a partilhar as despesas com o corpo policial, mesmo que alguma imprensa influente na cidade concedesse que “a cidade e o distrito que imediatamente lucram literária e economicamente com este estabelecimento, não podem airoosamente recusar-se a contribuir para as despesas que reclamar a segurança indispensável da cidade e tantas vezes pedida”³¹. Já no entrudo de 1876, voltaram os desacatos e com eles multiplicaram-se as queixas sobre o estado de insegurança na cidade.³² Na sequência de uma nova proposta do governador civil, a Junta Geral reafirmou os argumentos invocados anteriormente e chumbou pela terceira vez a proposta do representante do governo.³³

No verão desse ano, no entanto, a ordem pública da cidade foi fortemente alterada, com o exército a ser chamado e a recorrer ao uso de violência. O debate sobre o estado da segurança pública na cidade voltou então à ordem do dia. O governo reagiu aos acontecimentos afirmando “não pode[r] deixar de lastimar que por não se terem tomado logo de princípio as necessárias providências repressivas, tivessem os tumultos atingido a maior gravidade” e pediu ao governador civil para negociar com o reitor da Universidade novas medidas

28 *Relatório Apresentado à Junta Geral do Distrito de Coimbra na Sessão Ordinária de 1874*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1874, p. 17.

29 *Diário Câmara Deputados* (DCD), 01-02-1875, p. 291. DCD, 03-02-1875, p. 317.

30 OC, 16-03-1875; TO, 17-03-1875.

31 TP, 24-03-1875.

32 TP, 01-03-1876; 08-03-1876.

33 IANTT-MR, Mç. 2551, L.º 34, N.º 475.

de segurança. Em outubro desse ano, num relatório dirigido ao governo, o governador concluiu que

[...] não há polícia nesta terra, nem a autoridade tem meios de velar pela segurança pública e de manter a capital do Distrito em condições de uma cidade civilizada.

Pode vir a esta cidade o maior criminoso, albergar-se na melhor hospedaria e demorar-se alguns dias, sem a autoridade dar por isso.³⁴

Para alterar esta situação, o governador civil colocou-se ao lado da Junta Geral:

[...] sei que em alguns distritos está organizado esse serviço a expensas das respetivas Juntas Gerais, sem que esse encargo torne difícil a situação financeira dos mesmos Distritos. Mas na máxima parte dos Distritos um corpo de polícia de 25 ou 30 guardas é mais que suficiente para as necessidades do serviço; em quanto que em Coimbra cem guardas não são de mais para manter a cidade em condições de polícia regular, e não há Junta Geral que se preste a votar a despesa correspondente.³⁵

Este era, na opinião do representante do governo, “o único modo de se poder criar a polícia em Coimbra, que é uma das suas primeiras necessidades, se não é a principal.” O governo respondeu ao governador de forma contundente. Começando por notar que a atribuição de um subsídio à polícia de Coimbra incitaria “todos os mais distritos [a] reclam[ar] igual concessão”, o governo inverteu os argumentos das autoridades urbanas: a condição académica da cidade, invocada como motivo para uma ajuda do Estado, era geradora de “riqueza e prosperidade de Coimbra [que] só podem justificar a desnecessidade do auxílio reclamado”³⁶.

O extremar de posições entre governo e autoridades distritais coimbrãs, com o governador civil a assumir uma posição de pêndulo, atingiu nesse momento a sua fase mais crítica. Na tentativa de ultrapassar o impasse, nos meses seguintes terão certamente ocorrido negociações entre os chefes nacionais e locais do Partido Regenerador, então no governo. No início de 1877, o governador civil reforçou perante o governo a necessidade de subsidiar a polícia de Coimbra atendendo à “população flutuante” que residia na cidade.³⁷

34 IANTT-MR, Mç. 2778, L.º 26, N.º 529.

35 IANTT-MR, Mç. 2778, L.º 26, N.º 529.

36 IANTT-MR, Mç. 2778, L.º 26, N.º 529.

37 Arquivo Universidade Coimbra (AUC), Assembleia Distrital Coimbra (ADC), Dep. II-AD/D/Est 17, Tab2/6, fl. 49v.

Poucos dias depois desta missiva, o ministro do Reino, alterando a posição que tinha assumido alguns meses antes, apresentou no Parlamento uma proposta de lei em que reconhecia “que a cidade de Coimbra está realmente em circunstâncias excepcionais” pela sua condição de cidade universitária, propondo um subsídio equivalente à contribuição que a Câmara Municipal da cidade daria ao novo corpo de polícia.³⁸ A queda do governo Regenerador, passados poucos dias, atrasou por algum tempo a aprovação desta proposta de lei. Só com o regresso de Fontes Pereira de Melo ao poder, menos de um ano depois, a participação do Estado central no financiamento da polícia de Coimbra foi finalmente concretizada. A 26 de março de 1878 a Câmara dos Deputados aprovou o subsídio do governo ao corpo de polícia civil de Coimbra.³⁹ Na câmara dos pares, um par do reino ainda criticou a opção por “polícias parciais”, em detrimento de uma força nacional de gendarmaria, mas a proposta foi também aí aprovada.⁴⁰

O processo de criação da polícia civil de Coimbra é exemplar no que toca à capacidade de pressão dos poderes periféricos sobre o centro do poder. Nesta dinâmica, os governadores civis desempenhavam um papel particularmente importante. Colocados em posição estratégica entre o centro e a periferia, os governadores civis não eram, como nota Pedro Tavares de Almeida, “meros instrumentos passivos ou correias de transmissão do poder governamental”. Bem pelo contrário. Dependendo da sua capacidade de influência pessoal e do contexto político de cada distrito, funcionavam como mediadores entre o centro político e as instâncias políticas distritais e locais, “procurando harmonizar interesses e regular conflitos” (Almeida, 1995, p. 168). A institucionalização da polícia civil de Coimbra mostra como um governador civil se podia alinhar com os poderes periféricos, assumindo também ele uma posição de pressão sobre o governo.

Quando no início de agosto de 1878 a polícia civil de Coimbra finalmente saiu para as ruas da cidade com uma rusga nas “barracas do areal do rio, onde se jogava pública e descaradamente”, uma nova presença policial na vida local fez-se imediatamente notar.⁴¹ Nos outros distritos, estes novos agentes da autoridade penetraram também nos interstícios da vida quotidiana dos mais importantes aglomerados populacionais. A sua presença e ação foi assinalada e publicamente discutida. Nos distritos que ainda não tinham polícia civil, a “visita” de polícias vindos de distritos limítrofes era notada com uma certa

38 DCD, 27-02-1877, pp. 454-455.

39 DCD, 26-03-1878, pp. 764-767.

40 *Diário Câmara Pares*, 30-04-1878, pp. 603-604; *Diário do Governo* (DG), 13-05-1878.

41 *TP*, 03-08-1878.

inveja.⁴² Noutros, os polícias começaram de imediato a motivar discussões sobre favoritismo político, abuso de autoridade e corrupção.⁴³ Um pouco por todo o país o polícia civil tornou-se uma figura pública local; criticada, louvada ou mesmo parodiada, mas, sobretudo, presente.

Observemos agora os distritos que mais retardaram a criação de corpos de polícia civil. Se excetuarmos os distritos do arquipélago dos Açores, Viana do Castelo e Faro foram os últimos a institucionalizar os novos corpos policiais. Para além do atraso, estes dois distritos tiveram em comum o facto de entre a decisão inicial da Junta e a sua aplicação efetiva ter mediado o período de alguns anos (Quadro 1).⁴⁴ O caso de Viana do Castelo, que abordaremos aqui de forma mais detalhada, é particularmente interessante, pois mesmo quando finalmente o pequeno corpo de polícia foi criado, a sua força era tão reduzida que o Ministério continuava a considerar não existir polícia civil em Viana.⁴⁵ Apesar disso, Viana do Castelo esteve, em julho de 1876, entre os primeiros distritos que decidiram estabelecer a polícia civil.

Nesta ocasião, a questão do corpo de polícia assumiu para a Junta do distrito uma relevância assinalável. Depois de decidida a criação da nova instituição, foi nomeada uma comissão composta por alguns procuradores da Junta com a missão de elaborar um regulamento para o novo serviço. Pouco tempo depois, em agosto de 1876, o governador civil pediu ao Ministério permissão para que a Junta pudesse reunir extraordinariamente com vista à aprovação do regulamento elaborado pela dita comissão.⁴⁶ A 8 de setembro de 1876, a Junta reuniu e aprovou um extenso regulamento, destinado ao que designavam de “polícia civil” ou “esquadra de polícia civil”, onde foram incluídos até os modelos dos formulários a utilizar pela nova instituição.⁴⁷ Quando tudo fazia crer que a polícia se tornaria uma realidade, o processo emperrou de forma inexplicável. Em maio do ano seguinte, perante o facto de as obras do caminho-de-ferro estarem a atrair à cidade “um grande número de operários de diversas nacionalidades e duvidosa conduta”, o governador civil local, ignorando a decisão da Junta, lamentou que não existisse no distrito um corpo de polícia civil. E para contornar esta falta, pediu ao Ministério do Reino o reforço do pessoal do quartel militar da cidade. O Ministério acedeu ao pedido requerendo ao

42 *A Aurora do Tejo*, 15-08-1876. Sobre a ida a Santarém de polícias civis de Leiria.

43 *Correio da Beira*, 11-05-1884. Sobre o corpo de polícia de Castelo Branco.

44 Em Faro, o adiamento deveu-se ao uso das verbas destinadas à polícia com medidas de combate à cólera.

45 IANTT-MR, Mç. 2877, L.º 43, N.º 223. Num caso em que o Porto enviou, em 1891, polícias civis para auxiliarem nas festas da Senhora da Agonia.

46 IANTT-MR, Decretos, Cx. 638.

47 Ex-Governo Civil Viana Castelo, Dep. 1, Est. 1, Prt. 4, N.º 6, fls. 104f.-111v.

Ministério da Guerra esse mesmo reforço. Seguiu-se então uma azeda troca de correspondência entre ministérios, com a Guerra a acusar Viana do Castelo de ser um dos distritos que mais recrutados devia ao Exército e que, como tal, pouca moral tinha para pedir forças militares para policiar a cidade. No reino não houve outra alternativa senão concordar com o Ministério da Guerra. Esta recusa manteve-se mesmo depois de petições da Associação Comercial e da Câmara Municipal da cidade terem chegado a Lisboa.⁴⁸

Em 1880, no seu relatório anual, o governador civil de Viana assinalava que devido ao facto de os concelhos fora da capital terem “repugnância em contribuir”, “[n]ão há no distrito corpo de polícia civil, nem por enquanto será possível a sua criação”⁴⁹. Em 1884, instada pelo Ministério a explicar esta falta, a Junta Geral desculpou-se com hipotéticas reformas administrativas que retirariam a polícia da sua alçada.⁵⁰ Em Lisboa não houve reacção. As necessidades policiais do distrito continuaram a fazer-se sentir, uma vez que, em novembro de 1888, a Junta votou por unanimidade uma verba para um “serviço de rondas policiais noturnas”. O Ministério confirmou a decisão, considerando que a “grande aglomeração de operários de diversas proveniências atraídos pelas obras do porto de Viana” colocava prementes problemas de ordem pública.⁵¹ Em novembro de 1889, quando esta verba é novamente introduzida no orçamento distrital, já se faz uma alusão explícita à “polícia civil”.⁵² A existência de um corpo de polícia, diretamente tutelado pelas autoridades civis e que zelasse pela segurança pública, foi sempre considerada uma necessidade pelas autoridades da cidade e do distrito.⁵³ Para além disso, as grandes obras públicas, primeiro do caminho-de-ferro e depois do porto de mar, fizeram chegar à cidade e ao distrito uma população flutuante que suscitava medos e insegurança. As autoridades, locais e distritais, parecem ter considerado que era um facto circunstancial, uma vez que mantiveram em mínimos as verbas despendidas com o serviço policial. Do lado do governo, apenas quando recursos estranhos ao distrito (militares ou polícias do Porto) entravam na equação da gestão do dispositivo policial daquela região, é que o Ministério do Reino pressionava as autoridades distritais para que Viana cumprisse a lei.

48 IANTT-MR, Mç. 2781, L.º 27, N.º 236.

49 IANTT-MR, Mç. 5079, L.º 38, N.º 1322.

50 IANTT-MR, Mç. 2820, L.º 34, N.º 140.

51 IANTT-MR, Mç. 2668, L.º 46, N.º 1282.

52 IANTT-MR, Mç. 5081, L.º 48, N.º 18.

53 *Regulamento do Serviço Policial de Viana do Castelo*, Viana do Castelo, Typ. “Aurora do Lima”, 1889.

Finalmente consideremos a introdução da polícia civil no arquipélago dos Açores, onde o processo atingiu uma complexidade sem paralelo no país. Inicialmente, também os Açores pareciam participar deste novo modelo de instituição policial. À semelhança do que acontecia noutros distritos, em 1877 o governador civil propôs à Junta Geral a criação da polícia civil. Um ano depois, apesar de algumas resistências da comissão especial nomeada para analisar o assunto, a Junta Geral aceitou o pedido e aprovou o novo corpo de polícia.⁵⁴ Também seguindo o exemplo de outros distritos, Angra pediu ao governo um subsídio para o corpo de polícia, o que foi recusado.⁵⁵ No entanto, um ano depois, em julho de 1879, a Junta mudou de opinião e invocou os fracos recursos financeiros do distrito para extinguir não apenas o corpo de polícia, mas também a escola normal, que havia sido criada na mesma altura. A decisão de dissolver o corpo de polícia foi tomada depois de uma comissão composta de três elementos, nomeada para estudar o assunto, ter apresentado as suas conclusões. Nesta ocasião, cada um dos elementos da comissão exprimiu uma opinião diferente. Um defendeu a impossibilidade legal de extinguir o corpo de polícia, em vista de uma portaria do Ministério do Reino que, no ano transato, tinha travado a extinção da polícia de Bragança. Outro apoiou a extinção do corpo, mas apenas depois de as câmaras municipais criarem os seus próprios corpos de polícia municipal. Finalmente, o terceiro elemento defendeu a extinção pura e simples do corpo policial. Por oito votos contra três a Junta aprovou a proposta radical e extinguiu, sem mais demoras, o corpo de polícia.⁵⁶

O Ministério do Reino instou a Junta a restabelecer as duas instituições, alegando que ambas tinham “entra[do] no sistema geral da administração distrital”, não podendo a Junta por sua iniciativa extingui-las.⁵⁷ O governador civil, por sua vez, reintroduziu, contra a vontade da Junta, a verba da polícia civil no orçamento distrital, recorrendo a uma disposição do Código Administrativo utilizada apenas em casos extremos.⁵⁸ Não que isso tivesse produzido qualquer efeito: as câmaras municipais continuaram a não depositar no cofre distrital as verbas estipuladas no orçamento. Em janeiro de 1880, o Governo Civil recorreu da decisão para o Conselho de Distrito, a principal instância de justiça administrativa distrital, que deu razão à Junta Geral e indeferiu o

54 *Relatório apresentado à Junta Geral do Distrito D'Angra do Heroísmo na Sessão Ordinária de 1878*, Angra do Heroísmo, Imprensa Governo Civil, 1878, pp. 18-20.

55 IANTT-MR, Mç. 2568, L.º 36, N.º 742.

56 IANTT-MR, Mç. 2594, L.º 39, N.º 766.

57 DG, 06-09-1879.

58 IANTT-MR, Mç. 2575, L.º 37, N.º 1001.

recurso.⁵⁹ O Governo Civil levou então a questão às instâncias centrais. Em outubro de 1880 era aberto no Supremo Tribunal Administrativo um processo para decidir da legalidade da extinção do corpo de polícia. Praticamente um ano depois, o Ministério do Reino foi obrigado a pedir ao Supremo Tribunal uma rápida resolução do caso, uma vez que lhe chegavam petições dos polícias de Angra, que se queixavam por terem 18 meses de salários em atraso, e também dos comerciantes da cidade, que tinham adiantando ou vendido fiado aos polícias, a reclamar da demora em resolver o caso.⁶⁰ No entanto, apenas em agosto de 1882, o Supremo deliberou finalmente que as Juntas Gerais tinham a liberdade de estabelecer ou não os corpos de polícia civil, mas, uma vez criadas, estas instituições não podiam ser extintas.⁶¹

A situação de conflito em Angra – que atingiu o mais alto nível da justiça administrativa nacional –, refletiu-se no restante arquipélago. As polícias civis de Ponta Delgada e da Horta foram as últimas a ser estabelecidas no país. No entanto, também nestas ilhas as preocupações com a segurança pública foram pontuando os discursos e ações das autoridades políticas e administrativas. Na pequena cidade da Horta, o governador civil lembrava, em 1880, que o facto de “concorrer[em] ao porto barcos a vapor com poucas horas de demora e com passageiros, já vindos do estrangeiro e das outras ilhas do arquipélago” aumentava a insegurança.⁶² Tendo em vista os poucos recursos financeiros dos distritos em causa e conhecida a experiência de Angra, invocada na correspondência que chegava a Lisboa vinda das outras ilhas açorianas, a solução encontrada foi a criação de corpos de “zeladores municipais” ou “polícia civil municipal” (Silva, 2011). A natureza insular dos territórios distritais nos Açores tornava, por comparação com o Continente, ainda mais difícil um consenso distrital de partilha de recursos policiais. Assim, até ao final do século XIX, a solução adotada nos outros distritos açorianos passou por uma completa municipalização da polícia.

CONCLUSÃO

No início do século XX, o complexo de instituições que formavam o sistema e a paisagem policial em Portugal, isto é, a disposição dos recursos existentes pelo território, era substancialmente diferente da configuração existente no início da Regeneração. Apesar de a maioria dos recursos se concentrar ainda

59 IANTT-MR, Mç. 2582, L.º 38, N.º 308.

60 IANTT-MR, Mç. 2798, L.º 30, N.º 681.

61 DG, 11-08-1882.

62 IANTT-MR, Mç. 5079, L.º 38, N.º 1325.

em Lisboa e no Porto, era possível notar uma já importante presença no restante território nacional.

A análise da criação dos corpos de polícia distritais permite discutir de forma mais circunstanciada o alcance da “debilidade policial do Estado português” (Palacios Cerezales, 2013, p. 505). Esta é uma questão que pode ser objeto de leituras diversas. A inexistência de um corpo nacional militar de polícia rural constituiu um traço distintivo do aparelho policial português, que lhe conferiu, por comparação com outros países europeus, um importante elemento de fraqueza (Palacios Cerezales, 2008). No entanto, o aparecimento de outras instituições policiais para além das polícias civis distritais aqui discutidas, como a Guarda Fiscal, estabelecida em 1887, os corpos de polícia municipal criados à imagem das polícias distritais em lugares como Guimarães, Covilhã ou Setúbal, ou os guardas campestres e zeladores municipais, deram ao Estado um poder policial muito relevante, embora, por via da difícil acessibilidade às fontes, não seja ainda possível avaliar a extensão real desta força. Se considerarmos a força policial de um Estado pela racionalização da sua máquina e pela capacidade do centro em a comandar, o sistema policial edificado durante a monarquia, fragmentado e disperso, revela então uma “debilidade policial”. Na maioria das aldeias e vilas de Portugal, a autoridade policial continuou até bem dentro do século xx a ser desempenhada por regedores e cabos de polícia.

No entanto, a difusão dos corpos de polícia civil constituiu um símbolo e uma realidade concreta no despontar das chamadas “burocracias de rua”, que permitiram ao Estado começar a executar mais serviços em espaços mais alargados do território nacional. Transportar acusados e condenados para os tribunais e prisões, vigiar 24 horas por dia os principais centros urbanos, as feiras, os teatros e outros espaços públicos de sociabilidade, licenciar e fiscalizar um amplo conjunto de atividades, são exemplos de funções que passaram a ser executadas por corpos sob a tutela direta dos governadores civis. A penetração territorial do Estado, através de uma presença policial periféricamente comandada pelo centro, foi mais efetiva do que os números dos elementos policiais e a configuração institucional podem à partida sugerir. O simples crescimento da presença policial do Estado no território nacional durante este período é em si mesmo um elemento de importância crucial para compreender um Estado que avançava para além de Lisboa e Porto.

A análise dos processos de criação das polícias civis distritais permite ainda salientar a importância das Juntas Gerais do distrito na construção do Estado em Portugal. Embora este seja um tema ainda com muito por explorar – a acessibilidade das fontes é uma vez mais um forte entrave à investigação –, ficou evidente como a existência das polícias civis não foi apenas

uma determinação do centro cumprida na periferia. Se na origem de todo este processo esteve uma lei do governo, e portanto uma racionalidade para o sistema de segurança pública delineada no centro do poder, existiu entre as elites políticas nacionais e locais um forte consenso quanto à necessidade de aumentar em quantidade e qualidade os recursos policiais. As resistências surgiram, no entanto, quando foi necessário passar das palavras ao atos. A autonomia das Juntas Gerais para influenciar a política de segurança pública foi significativa. Se a criação das polícias civis não esteve, em geral, em causa, a cronologia da sua institucionalização e os recursos aplicados revelam os distritos mais predispostos e os mais resistentes em adotar a nova instituição. A pluralidade de ritmos e configurações foi notória. A capacidade de Coimbra em conseguir do governo um subsídio para o seu corpo de polícia, de Viana do Castelo em manter o número de polícias em mínimos nacionais e a solução específica adotada nos Açores, constituem desta forma exemplos de uma política de segurança pública simultaneamente nacional, distrital e municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, P.T. (1995), *A Construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na “Regeneração”*. Tese de doutoramento, vol. I, Lisboa, FCSH-Universidade Nova de Lisboa.
- BRANCO, R. (2005), *The Cornerstones of Modern Government: Maps, Weights and Measures and Census in Liberal Portugal (19th century)*. Tese de doutoramento, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- CATROGA, F. (2006), “O poder paroquial como ‘polícia’ no século XIX português”. In T.P. Marques e P.T. Almeida (eds.), *Lei e Ordem: Justiça Penal, Criminalidade e Polícia, Séculos XIX e XX*, Lisboa, Livros Horizonte, pp. 105-130.
- CATROGA, F. (2013), *A Geografia dos Afectos Pátrios: as Reformas Político-administrativas (séculos XIX-XX)*, Coimbra, Almedina.
- CUNHA, C. (2003), *A “Janeirinha” e o Partido Reformista: da Revolução de Janeiro de 1968 ao Pacto da Granja*, Lisboa, Colibri.
- EMSLEY, C. (2007), *Crime, Police, & Penal Policy: European Experiences 1750-1940*, Oxford, Oxford University Press.
- GONÇALVES, G.R. (2014) “Police reform and the transnational circulation of police models: the Portuguese case in the 1860s”. *Crime, Histoire & Sociétés/Crime, History & Societies*, 18 (1), pp. 5-29.
- HESPANHA, A.M. (2004), *Guiando a Mão Invisível: Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra, Almedina.
- LUTZ, R. (2008), *Ley y Orden: Dominación Mediante la Administración en el Siglo XIX*, Madrid, Siglo XXI.
- MERRIMAN, J. (2005), *Police Stories: Building the French State, 1815-1851*, Oxford, Oxford University Press.

- PALACIOS CEREZALES, D. (2008), *Estado, Régimen y Orden Público en el Portugal Contemporáneo (1834-2000)*. Tese de doutoramento, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- PALACIOS CEREZALES, D. (2013), “Despotismo administrativo o Estado débil? Policía, fiscalidad y sus efectos en la cultura cívica portuguesa”. In F. C. da Silva, P. A. da Silva (eds.), *Ciências Sociais: Vocaçào e Profissão*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 497-515.
- RAMOS, R. (1994), *A Segunda Fundação (1890-1926)*, Lisboa, Circulo de Leitores.
- SANTOS, M. (2006), “A introdução da polícia civil em Portugal: entre projectos e realidades, os equívocos de uma política de segurança”. In T. P. Marques, P. T. Almeida, (eds.), *Lei e Ordem. Justiça Penal, Criminalidade e Polícia, Séculos XIX-XX*, Lisboa, Livros Horizonte, pp. 131-145.
- SERRA, J. B. (1988), “As reformas da administração local de 1872 a 1910”. *Análise Social*, 103-104, XXIV (4.º), pp. 1037-1066.
- SILVA, S. S. (2011), “Em torno da criação de um corpo policial, na cidade de Ponta Delgada nos alvres do século XX”. In J. M. Carvalho et al. (coords.), *Linguagens e Fronteiras do Poder*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp. 238-256.
- SILVEIRA, L. E. (1998), “A Administração do Estado no Século XIX”, in AAVV, *Los 98 Ibéricos Y El Mar. El Estado y la Política*, Madrid, Comissaría General de España Expo ‘98, vol. III, pp. 317-333.
- STORCH, R., PHILIPS, D. (1999), *Policing Provincial England, 1829-1856*, Londres, Leicester University Press.
- VAZ, M. J. (2007), “Prevenir o crime: o corpo da Polícia Civil de Lisboa”. *Ler História*, 53, pp. 9-46.
- WEBER, M. (1991), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, Routledge.

Recebido a 08-07-2014. Aceite para publicação a 02-04-2015.

GONÇALVES, G. R. (2015), “O aparelho policial e a construção do Estado em Portugal, c. 1870-1900”. *Análise Social*, 216, I (3.º), pp. 470-493.

Gonçalo Rocha Gonçalves » goncalo.goncalves81@gmail.com » ISCTE-IUL, Centro de Estudos de História Contemporânea » Avenida das Forças Armadas, Edifício ISCTE, Sala 2W1 — 1649-026 Lisboa, Portugal.
