
ESTUDOS

SOBRE A(S) POLÍCIA(S) E OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Maria Fernanda Rollo

Sérgio Vaquero Martínez

Adolfo Cueto-Rodríguez



HISTÓRIA, MEMÓRIA E
PATRIMÓNIO DA POLÍCIA

ESTUDOS

SOBRE A(S) POLÍCIA(S) E OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Maria Fernanda Rollo

Sérgio Vaquero Martínez

Adolfo Cueto-Rodríguez



HISTÓRIA, MEMÓRIA E
PATRIMÓNIO DA POLÍCIA

TÍTULO

Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos

COORDENAÇÃO

Maria Fernanda Rollo
Sergio Vaquero Martínez
Adolfo Cueto-Rodríguez

EDITOR

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa (NOVA/FCSH)

AUTORES

Adolfo Cueto-Rodríguez, Cristina do Socorro Loureiro Lima, David Hidalgo Cela, David Pereira, Diego Hinojal Aguado, Duncan Simpson, Edgar Gonçalves Fernandes, Eduardo E. Estévez, Eduardo Pereira Correia, Joana Ralão, Josep Puy i Juanico, Leandro Berenguer, Maria Fernanda Rollo, Patrick de Pitta Simões, Pedro L. Favorito., Ricardo Claro, Vera de Souza Paracampo, Verónica do Couto Abreu, Luís Elias, José Cardoso, José Fernando Moraes Chuy, Sergio Vaquero Martínez, Vanessa Cristina da Silva, Alberto Martín Iglesias, Daniel Sancho París.

DESIGN E PAGINAÇÃO

Pedro Gonçalves e Sara Gonçalves

ISBN

978-972-9347-67-2

DOI

XXXXX

Dezembro de 2024

COMO CITAR: ROLLO, Maria Fernanda, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez (coords). *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024.



POLÍCIA
SEGURANÇA PÚBLICA

HISTÓRIA, MEMÓRIA E PATRIMÓNIO DA POLÍCIA

REPÚBLICA PORTUGUESA

ADMINISTRAÇÃO INTERNA

história territórios comunidades

NOVA FCSH
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

CENTRE FOR FUNCTIONAL ECOLOGY
SCIENCE FOR PEOPLE & THE PLANET

fct
Fundação para a Ciência e a Tecnologia

ÍNDICE

- 6 **INTRODUÇÃO**
- 16 **EL DEBATE SOBRE LA FECHA FUNDACIONAL DEL CUERPO DE MOSSOS D'ESQUADRA.**
David Hidalgo Cela e Josep Puy i Juanico.
- 30 **LOS OSCUROS ORÍGENES DE LA POLICÍA EN ESPAÑA. LOS ÚLTIMOS DÍAS DEL ABSOLUTISMO.**
Diego Hinojal Aguado.
- 50 **LES PORTUGAIS ET LA PIDE: POUR UNE APPROCHE “PAR LE BAS”.**
Duncan Simpson
- 72 **DE LA NECESIDAD VIRTUD: CIEN AÑOS DE GÉNERO, POLICÍA Y REGÍMENES POLÍTICOS EN PORTUGAL (1867-1974).**
María Fernanda Rollo, Adolfo Cueto-Rodríguez e Joana Ralão.
- 100 **PORTUGAL E ESPANHA – CULTURA SECURITÁRIA IBÉRICA.**
Eduardo Pereira Correia, Leandro Berenguer e Ricardo Claro.
- 116 **MUTACIONES DE LA REFORMA POLICIAL EN SANTA FE. LEGADOS, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS EN LA EXPERIENCIA ARGENTINA.**
Eduardo E. Estévez e Pedro L. Favorito.
- 134 **NOTAS SOBRE DIREITOS HUMANOS NO PROCESSO FORMATIVO DA POLÍCIA MILITAR BRASILEIRA.**
Cristina do Socorro Loureiro Lima, Verônica do Couto Abreu e Vera de Souza Paracampo.
- 154 **O WHISTLEBLOWING É UM ASSUNTO DE POLÍCIA? O CASO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.**
Patrick de Pitta Simões e Edgar Gonçalves Fernandes.
- 170 **A POLÍCIA E OS CRIMES CONTRA A NATUREZA EM PORTUGAL: CONSTRANGIMENTOS VÁRIOS PARA A ATUAÇÃO POLICIAL.**
David Pereira e Luís Elias.
- 188 **A INFLUÊNCIA DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO DO ALMIRANTE SILVA RIBEIRO NAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA.**
José Cardoso.
- 210 **LA RADICALIZACIÓN VIRTUAL TERRORISTA Y SU COMBATE A TRAVÉS DE LA INTELIGENCIA**
José Fernando Moraes Chuy e Vanessa Cristina da Silva.
- 228 **EL PROYECTO DE PRESERVACIÓN DE LA HISTORIA DE LA POLICÍA LOCAL DE VILAFRANCA DEL PENEDES. ORÍGENES, PROCESO, PROYECCIÓN Y PROPUESTAS.**
Alberto Martín Iglesias e Daniel Sancho París.

INTRODUÇÃO



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LERDA - PORTUGAL

Sergio Vaquero Martínez

Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza

Maria Fernanda Rollo

HTC - História, Território e Comunidades (NOVA FCSH e CFE-UC)

Adolfo Cueto-Rodríguez

Universidad Nacional de Educación a Distancia
HTC - História, Território e Comunidades (NOVA FCSH e CFE-UC)

El volumen que el lector tiene ahora mismo entre sus manos es el resultado de la sinergia de varios proyectos de investigación desarrollados en Portugal y España. De un lado, el proyecto “História, Memória e Património da Polícia”,¹ financiado por la Policía de Segurança Pública (PSP) y coordinado por Maria Fernanda Rollo desde el polo de investigación HTC - História, Territórios e Comunidades (NOVA-FCSH y CFE-UC²). De otro lado, los proyectos “TRANSIPOL - Policía y democracia en la Transición española” (PID2021-124945NB-I00) y “Gobernabilidad, gobernanza y democratización. Un análisis desde abajo de la relación entre los poderes provinciales y locales y la ciudadanía durante la primera mitad de 1936” (PID2020-113986GB-I00). Sufragados ambos por la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, el primero lo encabeza Diego Palacios Cerezales, mientras que la dirección del segundo compete a Manuel Álvarez Tardío.

La convergencia de intereses y líneas de investigación de estos tres equipos tomó cuerpo en el Congreso Internacional “Los Desafíos de la Policía en la Historia Contemporánea”, celebrado en diciembre de 2020 en la Universidad Complutense de Madrid y en la Faculdade de Ciências Sociais e Humanas de la Universidade Nova de Lisboa. El encuentro se llevó a cabo en formato híbrido, presencial y virtual, a causa de las restricciones de reunión y movilidad impuestas por la pandemia de COVID-19. Su organización comprometió al grupo de investigación “Élites, Identidades y Procesos Políticos en la Historia del Siglo XX”, adscrito a la primera universidad, al polo HTC - História, Territórios e Comunidades y al personal del grupo “Ideas, Política y Procesos Sociales”, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

1 Para consultar más información referida al mencionado proyecto “História, Memória e Património da Polícia”, visítase su sitio web: <https://historiadapolicia.fch.unl.pt/>.

2 Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e Centre for Functional Ecology - Science for People & the Planet de la Universidade de Coimbra.

El simposio se enfocó a los escenarios ibérico e iberoamericano, y buena muestra de ello fue la participación de investigadores e investigadoras de Portugal, España, Brasil, Argentina, Francia y Estados Unidos. Aunque la mayoría de los ponentes eran profesionales de la historia, participaron además colegas especializados en ciencia política, sociología, derecho, ciencias de la comunicación y ciencias policiales. También nos acompañaron expertos de organismos y fuerzas de seguridad dedicados a la conservación de su patrimonio institucional.

Este encuentro funcionó como plataforma, primero, para la puesta en común de distintas agendas nacionales de investigación sobre el mundo policial; segundo, para el fomento de la interdisciplinariedad, en el sentido de que promovió los estudios que combinan enfoques, teorías, técnicas metodológicas y datos procedentes de diferentes ciencias; y, tercero, para el estímulo de la intersectorialidad y las relaciones de cooperación entre las instituciones universitarias y policiales. Uno de los diversos resultados extraídos de dicho congreso es este libro, en el que participan algunos de los intervinientes en el mismo.

Entre las principales cualidades de esta obra destacan tanto la diversidad de disciplinas científicas representadas como su carácter heterodoxo en términos institucionales, al incluir contribuciones de estudiosos no ya del ámbito académico, sino también de cuerpos, centros educativos y museos policiales. Por otro lado, debido a la variedad de cuestiones abordadas, la organización de sus trabajos ha respondido a razones temáticas y cronológicas, procurándose en todo momento encontrar una cierta sucesión natural entre las materias tratadas en los distintos capítulos. El lector se encontrará textos escritos en español, en portugués y en francés sobre historia policial, policía política, mujeres en la policía, reformas policiales, cooperación transnacional, derechos humanos, derecho y organización policial, seguridad medioambiental, seguridad integrada y terrorismo, para concluir con un capítulo sobre patrimonio y musealización. Y todo ello lo verá recorriendo un periplo que le llevará por las geografías nacionales y regionales de Portugal, España, Argentina, Brasil o la Unión Europea en su conjunto.

David Hidalgo Cela y Josep Puy i Juanico son responsables del primero de los capítulos. Su texto bucea en los orígenes de los Mossos d'Esquadra, un cuerpo policial de honda tradición que opera en el territorio catalán. Encuadrando su objeto de estudio en el contexto de la Guerra de la Cuádruple Alianza, ambos investigadores proceden a desentrañar las incógnitas existentes referidas a su fundación. Sostienen que la verdadera fecha de nacimiento de los Mossos d'Esquadra es el 21 de abril de 1719. A fin de demostrarlo, Hidalgo Cela y Puy i Juanico

desmontan sistemáticamente los argumentos reproducidos de manera pertinaz por el discurso oficial divulgado desde la propia institución, que establece su origen en el año 1690. Esta cifra apareció por vez primera en la obra de Josep Ortega i Espinós, *Historia de las Escuadras de Cataluña*, publicada en 1859, quien adelantó su fecha fundacional para encubrir sus orígenes borbónicos y contrarrestar la pésima imagen que esta policía tenía entre los círculos liberales progresistas y republicanos como un instrumento monárquico de represión. Lo más irónico, concluyen los autores, es que esta afortunada relectura histórica no bastó para impedir la disolución del Cuerpo tras el triunfo de la Revolución Gloriosa en 1868.

El siguiente trabajo viene firmado por **Diego Hinojal Aguado**, quien se remonta a las postrimerías del absolutismo para inquirir los orígenes de la policía en España. Hinojal arranca con las reformas implementadas por Carlos III en el campo de la seguridad, entre las cuales sobresalió la creación de la Superintendencia General de Policía en 1782, cuya jurisdicción se circunscribía a la capital. La aparición de una policía centralizada con atribuciones sobre todo el territorio nacional, sin embargo, no tuvo lugar hasta el reinado de Fernando VII, el 13 de enero de 1824, al constituirse la Policía General del Reino. En su minucioso estudio sobre su creación, Hinojal atiende a su legislación básica, sus competencias y su encuadramiento orgánico y dependencia. Incide en que el principal motivo del monarca para establecer este organismo, sin perjuicio del avance que pudo representar para el desarrollo de una administración laica y civil, fue su férrea voluntad de reprimir el liberalismo en todas sus manifestaciones. El historiador demuestra que la Policía consiguió reemplazar a la Inquisición gracias a que logró ser capaz de desempeñar sus funciones de represión política y control de las mentalidades con mayor eficacia, circunstancia que explica en última instancia que el Santo Oficio no fuera reinstaurado.

En la secuencia de los estudios sobre las policías dedicadas a la represión política, **Duncan Simpson** nos invita a dar un salto en el tiempo y en el espacio para llevarnos a Portugal durante el Estado Novo. Este capítulo es el resultado de un proyecto de investigación innovador en torno a los confidentes de la Policía Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), que ha suscitado recientemente una acalorada discusión en Portugal y los medios académicos portugueses, porque confronta al país con esta incómoda realidad. Se trata, pues, de un ejercicio de análisis bien documentado e innovador, en el que el autor contribuye a complejizar las relaciones entre este órgano fundamental para la manutención del régimen y la sociedad, sobre todo colocando en el centro del análisis a los colaboradores entre la población general, que de algún modo aprovechaban la coincidencia de

los objetivos de la agencia con sus conveniencias personales para beneficiarse. El texto ayuda también a revelar los meandros por los que los intereses de la policía política iban al encuentro de otros de naturalezas muy dispares. Todo este trabajo lo sustenta Simpson en la correspondencia de denunciantes particulares dirigida a aquella fuerza policial, que le permite identificar varios roles indirectamente atribuidos por la población a la PIDE: el de patrón influyente, el de represora manipulable, el de mecanismo de resolución de problemas personales, el de plataforma de colaboración con la Dictadura y, para terminar, el de benefactora material. Todo esto le permite al autor hablar de una cierta naturalización social de las instituciones del régimen, a través de su aprovechamiento desde la base, lo que también ayuda a explicar la longevidad del Estado Novo.

Adolfo Cueto-Rodríguez, María Fernanda Rollo y Joana Ralão abordan en su texto la historia de las mujeres policía en Portugal, entre la creación de las policías civiles en 1867 y la caída de la Dictadura en 1974. Algo más de cien años de historia que van desde la exclusión total, en perfecta consonancia con la mentalidad de la época; pasando por una admisión guiada sobre todo por razones morales para la protección de los niños y mujeres reclusas, a partir de los años veinte y treinta; para terminar con la inserción de varios centenares de agentes femeninos en la Policía de Segurança Pública, aunque con funciones todavía limitadas, durante los primeros años de la década de los setenta. El texto, que está organizado de acuerdo con esas tres fases, procura relacionando esa progresión profesional, lenta y penosa, con las mutaciones, también lentas, que se fueron dando en la esfera pública y en el mercado laboral general de la mujer en Portugal.

Eduardo Pereira Correia, Leandro Berenguer y Ricardo Claro nos traen un trabajo de análisis comparado entre las organizaciones policiales de España y Portugal, así como de su cooperación. Concluyen que esta cooperación no persigue solo la represión conjunta de hechos delictivos. También se ha venido traduciendo en un intercambio de experiencias al nivel de los procedimientos, lo que les lleva a afirmar que entre los dos países se ha constituido una especie de cultura de seguridad común. Esto es el resultado de una relación larga que rebasa los términos de los acuerdos y tratados internacionales y toma cuerpo en los acuerdos que los propios cuerpos de seguridad de los dos países ibéricos han ido tejiendo; un logro que –según los autores– se refleja incluso en la influencia organizativa, sin que esto signifique, por supuesto, el abatimiento de las peculiaridades de los modelos policiales de los dos países. Para demostrar esta conclusión, los autores llevan al lector a través del tiempo y de las figuras legales que han ido dando cuerpo a esa relación, sobre todo a partir de la instauración de la democracia en

ambos territorios. La segunda parte del texto la dedican a la descripción de los modelos organizativos y a la arquitectura de seguridad bilateral que se ha ido construyendo a partir de ellos.

En el siguiente capítulo, **Eduardo Estévez** y **Pedro Favorito** acometen un escenario y un objeto de estudio radicalmente diferentes. Pertrechados con el instrumental teórico del institucionalismo histórico, su trabajo examina las reformas policiales que se implementaron en la provincia argentina de Santa Fe entre 2015 y 2020, proceso que los autores definen con agudeza mediante la feliz metáfora de “bricolaje institucional”. Estévez y Favorito identifican las transformaciones, continuidades y contrarreformas en el sistema de seguridad atendiendo a determinadas “capas” (políticas públicas, seguridad de proximidad, captación y personal, control sobre la propia policía...), considerando los organismos, leyes, planes y programas ideados y aplicados en materia policial. El diagnóstico global que emiten, como era de esperar, dista mucho de ser halagüeño. Retrotrayéndose a los comienzos de la democratización del aparato policiaco, en la década de 1980, ambos investigadores dictaminan que los gobernantes no acometieron transformaciones profundas a largo plazo debido a su incapacidad para concretar un acuerdo que permitiera modificar la legislación vigente y modernizar la organización y las prácticas policiales. De ahí que Estévez y Favorito hablen de un proceso reformista incompleto y parcial, carente del indispensable anclaje institucional, que solo ha servido para perpetuar organismos, patrones y conductas que deberían ser eliminados.

Cristiane do Socorro Loureiro Lima, Verônica do Couto Abreu y Vera de Souza Paracampo nos invitan a viajar a Brasil. En su trabajo nos ofrecen un análisis muy sugerente sobre un asunto de la mayor importancia para las policías democráticas: el respeto de los derechos humanos. En este caso el objeto de análisis es precisamente la incorporación de estos contenidos en los programas de formación de las policías militares en Brasil. Para el efecto, las autoras han recurrido a fuentes documentales y a trabajo de campo con los propios agentes de policía en cinco estados seleccionados por su diversidad y representatividad, en un país con muchos cuerpos de policías y grandes disparidades en materia de seguridad. Por tanto, se trata de un estudio necesario para comprobar en qué grado han alcanzado sus objetivos los esfuerzos realizados en este campo, desde que hace más de una década se implantara la asignatura de Derechos Humanos en los currículos de las academias de policía del país. Su capítulo se articula en dos partes. En la primera trazan algunas consideraciones sobre el problema de la violencia y la inseguridad y sobre la participación de las fuerzas de seguridad en ambas, puesto que la in-

observancia de los derechos ciudadanos perjudica gravemente a la calidad de la democracia. En la segunda parte, después de fijar los contornos del método de análisis, pasan a la presentación de los resultados de las pesquisas de campo, a través de algunas ejemplificaciones. Las conclusiones no son esperanzadoras, entre otras razones por la distancia entre la teoría y la práctica con la que se ven confrontados los agentes en el desempeño de sus funciones.

Desde el derecho, **Patrick de Pitta Simões** y **Edgar Gonçalves Fernandes** abordan el *Whistleblowing*, o lo que es lo mismo, los procedimientos de denuncia protegida de prácticas de corrupción, acoso y otros delitos, en el seno de las empresas, organismos e instituciones. En este caso nos ofrecen un ejercicio reflexivo tomando como ejemplo hipotético a la Guarda Nacional Republicana (GNR) portuguesa, una fuerza policial de carácter militar y, por consiguiente, sujeta a una estructura jerárquica particularmente rígida, algo que tanto podría dificultar la denuncia como favorecer la protección del denunciado frente a posibles represalias de mandos superiores. Los autores comienzan situando en el marco legal portugués la denuncia protegida, para pasar después a considerar los pros y contras de su aplicación a las fuerzas de seguridad, y más concretamente a la GNR. Sin llegar a conclusiones taxativas, pues notan que se trata de un asunto de necesario debate, entienden que los cuerpos policiales, dada la sensibilidad de las informaciones que manejan, deberían constituir una de las excepciones aplicables al sistema de delación protegida.

David Pereira y **Luís Elias** nos traen un asunto poco conocido por el público, en general, y también poco abordado en los trabajos científicos, pero de plena actualidad. Se trata de la preservación del medioambiente que, en Portugal como en la mayor parte de los países del mundo, tiene también una dimensión de policía. El capítulo de estos dos autores arranca con una breve precisión conceptual del “derecho al ambiente”. Enseguida se sitúan en el caso portugués, para rastrear las raíces de dicha responsabilidad policial en la legislación nacional, desde la aprobación de la Constitución de 1976 hasta la ley base sobre medioambiente de 2014, así como su relación con las directrices en vigor sobre seguridad interior, en la medida en que los fenómenos ambientales, de corto o largo plazo, inciden o pueden representar amenazas a la seguridad ciudadana y nacional. El gran desafío que notan es precisamente la complejidad de la ilicitud ambiental, que afecta tanto a los infractores (muchas veces desconocedores del delito) como a las autoridades responsables de velar por el cumplimiento de las leyes. Para terminar esta parte más teórica, reflexionan desde el derecho precisamente sobre la pertinencia de que los crímenes contra el medioambiente estén tipificados en el derecho pe-

nal. La última parte del trabajo la dedican a situar a la policía y sus competencias frente a esta problemática.

Desde una perspectiva casi biográfica, **José Cardoso** analiza un tema de gran actualidad, a través de la figura del almirante António da Silva Ribeiro, jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas portuguesas. Con el recurso a publicaciones del militar, entrevistas, declaraciones y otras fuentes, el autor trata de esbozar la novedad del pensamiento estratégico del almirante, para incidir en su visión integrada del esfuerzo de seguridad interior y exterior. Y decimos que se trata de un asunto de la mayor actualidad, porque a día de hoy, con la emergencia del concepto de guerra híbrida, pero no solo, las fronteras entre las competencias propiamente militares y las de las fuerzas de seguridad interior tienden a difuminarse. Es posible ver hoy a los soldados ejerciendo funciones en tiempo de paz propias de las segundas y a las segundas colocadas ante retos venidos del exterior con potencialidades militares. Sin ser un trabajo teórico, el texto de José Cardoso tiene la virtud de tocar algunos de los aspectos básicos sobre los que habrá de girar la discusión de esa cooperación policial y militar en un futuro probablemente próximo.

José Fernando Moraes Chuy y **Vanessa Cristina da Silva** abundan en un campo cercano. En su trabajo estudian la lucha de los servicios de inteligencia policíales contra la radicalización de civiles, promovida sobre todo en las redes sociales por organizaciones identificadas como terroristas. Los autores encaran este fenómeno a través de un caso de estudio, la Operación Hashtag, una investigación de la Policía Federal brasileña llevada a cabo poco antes de los Juegos Olímpicos de 2016, que culminó con la neutralización de ciertos grupos terroristas que se habían instalado en el país. Examinan tanto la promulgación de la Ley de Combate al Terrorismo como el proceso judicial de los detenidos, que dio lugar a la primera sentencia condenatoria en Latinoamérica por crímenes vinculados con el terrorismo islamista. Chuy y da Silva terminan defendiendo la necesidad de mejorar los protocolos y los recursos de prevención empleados por las agencias policíales, especialmente en el plano de los medios de comunicación, con la finalidad de detectar e interrumpir anticipadamente la captación de reclutas y de financiación emprendida en Internet por asociaciones con fines terroristas.

La valorización del patrimonio policial es otra cuestión tocada en este libro. **Alberto Martín Iglesias** y **Daniel Sancho París** abordan este asunto desde el ejemplo inusual de una policía de ámbito municipal y a través de una narración en clave de experiencia personal. Su propósito general es exponer un proyecto de

musealización e investigación histórica sobre la Policía Local de Vilafranca del Penedès, en la provincia de Barcelona. El agente Alberto Martín comienza relatando cómo el hallazgo de unas antiguas fichas de uniformidad le condujo a recopilar toda la documentación y los artefactos históricos que fue encontrando con el objeto de conocer mejor la historia de la corporación. Dichos materiales le proporcionaron el andamiaje empírico que precisaba para la escritura de una monografía en colaboración con el historiador local Daniel Sancho. Esta demostración de cooperación intersectorial se vio respaldada en 2014 con la creación del Departamento de Investigación Histórica en el seno de la institución, dedicado a la conservación de su rico patrimonio histórico, la organización de exposiciones temporales y el desarrollo de actividades de divulgación entre la ciudadanía y para la plantilla. El capítulo finaliza precisamente con la explicación de los objetivos, resultados y proyectos de dicho departamento.

Como cierre de esta introducción, querríamos dedicar estas últimas líneas a recordar a una de las ponentes del encuentro que, lamentablemente, ya no se encuentra entre nosotros. Nos referimos a Teresa Lopes Moreira, investigadora del Instituto de História Contemporânea de la Universidade Nova de Lisboa (IHC - NOVA/FCSH), que presentó un avance de su sugerente estudio biográfico sobre el comandante David Coelho de Araújo. La autora se había comprometido a participar en este libro, pero, por desgracia falleció antes de habernos enviado la versión definitiva de su capítulo. Sumándonos a las numerosas muestras de condolencia que desde su pérdida se han pronunciado en el ámbito académico lisboeta, nos gustaría homenajear su figura dedicándole esta modesta obra colectiva.

1

EL DEBATE SOBRE LA FECHA
FUNDACIONAL
DEL CUERPO DE MOSSOS
D'ESQUADRA



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LINGUA - PORTUGAL

David Hidalgo Cela

Universitat Rovira i Virgili

Josep Puy i Juanico

Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN

El origen del actual cuerpo de Mossos d'Esquadra ha sido objeto de análisis, estudio y debate desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días. Una génesis que se ha visto oscurecida por diversas circunstancias históricas sobre las cuales daremos luz. Más de 300 años de historia de este cuerpo policial han dado lugar a interpretaciones, valoraciones y prejuicios históricos, en especial sobre las causas y el momento de su fundación. La hoy indiscutible fecha del 21 de abril de 1719, y la Real Orden del monarca Felipe V por la cual se crea esta institución, han sido cuestionadas y debatidas incansablemente. Unas sombras que nacerán, en buena medida, en el año 1859 con la publicación de la obra de Josep Ortega i Espinós, *Historia de las Escuadras de Cataluña*. ¿De dónde surge la fecha fundacional de 1690 allí planteada? ¿Por qué se intenta ocultar el origen real del cuerpo de Mossos d'Esquadra? ¿Quién financia y distribuye esta obra? Y, sobre todo, ¿qué interés se oculta tras tal persistente manipulación?

PALABRAS CLAVE: Mossos d'Esquadra, fundación, Felipe V, Veciana

COMO CITAR:

CELA, David Hidalgo e Josep Puy i Juanico. "El debate sobre la fecha fundacional del Cuerpo de Mossos de D'Esquadra". Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 16-29.

INTRODUCCIÓN

Tres siglos nos separan del origen de una de las instituciones más populares y a su vez más desconocidas de Cataluña: los Mossos d'Esquadra. Un cuerpo policial que en el año 2019 celebró su tricentenario como abanderado de la seguridad pública en el Principado de Cataluña, protegiendo a sus gentes, defendiendo la legalidad vigente y sobreviviendo a infinidad de vicisitudes que en el decurso de su historia se han presentado.

Su nacimiento se producía el 21 de abril de 1719¹, en medio de un conflicto bélico conocido como la Guerra de la Cuádruple Alianza (1717-1720). Durante el mismo, el Reino de España se enfrentó a una coalición formada por el Sacro Imperio Romano-Germánico, Francia, Inglaterra y las Provincias Unidas de los Países Bajos, como consecuencia de la tentativa española de recuperar parte de los territorios perdidos mediante la firma del Tratado de Utrecht (1713-1715), que ponía fin a la Guerra de Sucesión Española².

Utrecht significó la pérdida de importantes enclaves internacionales. Con su firma España entregó a Inglaterra el Peñón de Gibraltar, diversas posesiones en América y la isla de San Cristóbal (Ecuador); el Estado de Saboya recibió la isla de Sicilia; los Países Bajos se anexionaron una suerte de ciudades-fortalezas en Flandes; Brandeburgo percibió la región de Güeldres del Norte (Países Bajos); y el Sacro Imperio Romano-Germánico se anexionó los Países Bajos españoles, el Milanesado, el reino de Nápoles, Flandes y Cerdeña. A cambio, Felipe V fue reconocido como rey de España, al tiempo que se acordaba que este reino y el de Francia no podrían permanecer bajo el gobierno de un mismo monarca, renunciando así Felipe V a sus derechos sobre el trono galo, tanto para su persona como para su descendencia.

El inicio de las hostilidades aconteció tras el intento español de recuperar las islas mediterráneas de Sicilia y Cerdeña, perdidas tras la Guerra de Sucesión. Diez meses después de la muerte de su primera esposa, María Luisa Gabriela de Saboya, el monarca contrajo matrimonio con la italiana Isabel de Farnesio, que aspiraba a que uno de sus futuros hijos consiguiese ser coronado. Este hecho resultaba poco probable, ya que Felipe V era padre de tres varones de su primer matrimonio, lo que los situaba al frente de la línea de sucesión al trono de España.

1 David Hidalgo Cela, 1719. La Guerra de la Quàdruple Aliança i l'origen dels Mossos d'Esquadra (Tarragona: Publicacions URV, 2021).

2 Josep Sánchez Cervelló, dir., Història Moderna. Història de les Terres de l'Ebre (Tortosa: Imp. Querol, 2011), vol. 3, 271 y ss.

Pero estos impedimentos no frenaron a la nueva reina consorte, que inició una serie de movimientos para conseguir su objetivo. Una de sus primeras acciones fue apartar de sus funciones a los cortesanos de origen francés, sustituyéndolos por amigos y personal de confianza de origen italiano. Entre estos destacaba la figura del cardenal Julio Alberoni³, que asumiría el rol de asesor y mano derecha de la reina⁴.

El cardenal, consciente del rechazo internacional que generaba la política de recuperación de los territorios perdidos en Italia y del hecho de que la mayoría de estas tierras habían sido concedidas al Sacro Imperio, inició una política de aproximación a Inglaterra y a las Provincias Unidas de los Países Bajos que no fructificó. Una maniobra política que no evitó que el 4 de enero de 1717, y mediante la firma del Tratado de La Haya, se constituyese contra España la coalición conocida como la Triple Alianza⁵, integrada por las Provincias Unidas, Inglaterra y Francia, cuyo objetivo no era otro que restablecer el *statu quo* originado por el Tratado de Utrecht⁶.

Varios fueron los motivos que movieron al cardenal a tomar tal decisión: el desacuerdo de Felipe V con las negociaciones que el duque de Saboya había mantenido con el emperador austríaco Carlos VI respecto al intercambio de las islas de Sicilia y Cerdeña⁷; la detención del inquisidor general español, José de Molinés, en la ciudad de Milán, bajo dominio austríaco, cuando se dirigía al Vaticano bajo pasaporte diplomático; y el riesgo que suscitaba para España la incorporación del

3 Julio Alberoni (Firenzuola d'Arda, 1664 - Piacenza, 1752). Eclesiástico y político italiano, destacó por la organización de la boda entre Isabel de Farnesio y Felipe V. De esta forma se aseguró un lugar relevante en el frente de la Corte, asumiendo la dirección política de España (1717) después de deshacerse de los consejeros franceses del monarca español. Fatídicamente conocido por la derrota de la armada española en Passaro, por el fracaso en las acciones de apoyo al pretendiente inglés Jacob Estuardo y por la desarticulación de la conjura preparada por éste contra Felipe de Orleans. Este hecho forzaría su destitución y marcha del territorio español (1719). Respecto a su política interna destacó el fomento de la industria, la represión contra el contrabando de tabaco en Vizcaya y la regulación de la importación de tabaco desde Cuba. Participó en el cónclave que eligió al Papa Inocencio III. Fue nombrado por éste obispo de Málaga y por Benedicto XIV vicedelegado en la Romagna. Carlos Martínez Shaw y Marina Alfonso Mola, Felipe V (Madrid: Arlanza Ediciones, 2001), 307.

4 John Lynch, Los primeros Borbones: 1700 (Madrid: El País, 2007), 159.

5 A Collection of all the Treaties of Peace, Alliance and Commerce, between Great-Britain and other powers from the Revolution in 1688 to the present (Londres: Print. J. Almon, 1772).

6 Núria Sallés Vilaseca, "Giulio Alberoni y la dirección de la política exterior española después de los tratados de Utrecht: 1715-1719" (Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016); Consuelo Maqueda Abreu, Alberoni. Entorno jurídico de un poder singular (Madrid: UNED, 2009).

7 María Ángeles Alonso Aguilera, La conquista y el dominio español de Cerdeña (1717-1720): introducción a la política española en el Mediterráneo posterior a la Paz de Utrecht (Valladolid: Universidad de Valladolid, 1977); Jaime Miguel Guzmán-Dávalos y Spínola, Memorias militares sobre la guerra de Cerdeña y Sicilia en los años de 1717 a 1720, Biblioteca Nacional (BN), FA, Sala Cervantes, MSS 6408.

Sacro Imperio en la coalición de la Triple Alianza, convirtiéndola en una potencial amenaza. Estos argumentos fueron, en buena medida, los detonantes que impulsaron a Felipe V a iniciar un conflicto bélico de alcance internacional.

El Sacro Imperio Romano-Germánico no pudo defender la isla de Cerdeña debido a que el grueso de sus fuerzas se encontraba en el continente asediadas por el Imperio Turco, en la conocida históricamente como Guerra Austro-Turca (1716-1718). Así mismo, Inglaterra, las Provincias Unidas y Francia también se vieron sorprendidas por la conquista española de la isla, hecho que originó el inicio de una campaña diplomática que pretendía incorporar el Sacro Imperio Romano-Germánico a la coalición de la Triple Alianza. Unas negociaciones que fructificaron después de la finalización de la Guerra Austro-Turca. El 2 de agosto de 1718, la Triple Alianza se convertiría en Cuádruple tras la incorporación austríaca.

La Guerra de la Cuádruple Alianza debe considerarse como un conflicto bélico internacional que abarcó desde Europa hasta las posesiones coloniales de los contendientes en territorio americano, especialmente aquellas situadas en el territorio de los actuales Estados Unidos de América, donde los ingleses disponían de diversas colonias y los franceses del territorio de la Luisiana. Fueron precisamente estos últimos contra los que la monarquía española centraría su lucha en los territorios de Ultramar.

EL NACIMIENTO DE LAS ESCUADRAS DE CATALUÑA

Cataluña, encrucijada de caminos y territorio fronterizo con Francia, se convirtió en uno de los principales teatros de operaciones peninsulares. El capitán general de Cataluña, marqués de Castel-Rodrigo, conocedor de la situación militar y la escasez de efectivos para hacer frente a una inminente invasión francesa, dedujo que la única solución viable pasaba por la movilización de los seguidores borbónicos presentes en el Principado. Su activación proporcionaría una nueva herramienta policial y militar que permitiría hacer frente al enemigo externo, así como poder luchar contra las guerrillas austriacistas en el frente interior.

Fruto de esta inquietud, el 15 de febrero de 1719, de vuelta de su viaje a Madrid, el capitán general dirigió una carta desde Lleida al Ayuntamiento de Vic para informarle de su llegada a Cataluña, y de la aparición en el territorio de miembros de la insurgencia austriacista⁸. Se disponía para ello el que será el modelo primi-

8 Arxiu Municipal de la Ciutat de Vic (AMCV), Correspondencia, Entradas (1718-1730), Carta del marqués de Castel-Rodrigo, capitán general de Cataluña, al Ayuntamiento de Vic (15 de febrero de 1719).

genio de las Escuadras de Paisanos Armados: una escuadra en Vic formada por ocho compañías de 40 efectivos cada una⁹.

A principios de 1719 el levantamiento general parecía inevitable. En Tarragona la revuelta insurgente y el más que probable enfrentamiento con el ejército francés provocaron la activación de los ministros de la Real Audiencia. Su misión consistiría en encontrar una solución a dichas amenazas o, como mínimo, controlar a las partidas sediciosas que operaban en zonas aisladas de la frontera, así como en los enclaves de Barcelona, Mataró, Manresa, Vic, Cervera, Tarragona, Vilafranca del Penedès, Tortosa o Lleida.

El 5 de abril la Real Audiencia presentó un proyecto al capitán general para implantar partidas de paisanos armados en nueve corregimientos no fronterizos, aplicando el sistema establecido con la escuadra primigenia de Vic¹⁰, que serviría de modelo para todo el territorio¹¹. Tres días después, el marqués de Castel-Rodrigo se dirigió al secretario del Despacho de Guerra, D. Miguel Fernández Duran, solicitando el permiso real para alzar las Escuadras de Paisanos Armados en el Principado de Cataluña¹².

Así fue como el 21 de abril de 1719 el rey Felipe V, mediante una Real Orden, aprobó el proyecto del capitán general de Cataluña, dando lugar al nacimiento oficial del cuerpo de Mossos d'Esquadra¹³.

21 DE ABRIL DE 1719, UNA CONTROVERTIDA FECHA FUNDACIONAL

La Real Orden del 21 de abril de 1719 es, por sí misma, documento y prueba suficiente como para disipar cualquier duda que se pueda plantear sobre el origen de este cuerpo policial, pero, aun así, diversas fechas a lo largo de la historia han pretendido usurpar el lugar de la incuestionable fecha fundacional de 1719. Con el paso de los años han surgido diferentes fechas que, “fundamentadas” en

9 Montserrat Jiménez Sureda, “La política armamentística a de los Borbones en Cataluña tras la Guerra de Sucesión”, *Investigaciones Históricas: Época Moderna y Contemporánea*, n.º 21 (2011): 106.

10 Jiménez Sureda, “La política armamentística”, 106.

11 Archivo de la Corona de Aragón (ACA), Consultas 127, Carta de la Real Audiencia al capitán general de Cataluña informando del proyecto de creación de les Escuadres (5 de abril de 1719).

12 ACA, Villetes 363 (1718-1719), Carta enviada por el marqués de Castel-Rodrigo, capitán general de Cataluña a Miguel Fernández Duran, secretario del Despacho de Guerra, solicitando el levantamiento de las Escuadras (8 de abril de 1719).

13 ACA, Villetes 363 (1718-1719), Carta enviada por Miguel Fernández Duran, secretario del Despacho de Guerra, al marqués de Castel-Rodrigo, capitán general de Cataluña, informándolo de que el rey Felipe V había autorizado la creación de les Escuadres (21 de abril de 1719).

uno u otro motivo, han pretendido ocultar la historia real de esta institución. De entre ellas destaca, sin duda, la correspondiente al año 1690.

Desde su fundación, ningún documento privado o público recoge una fecha discordante con la de 1719. Una afinidad cronológica que se verá truncada con la publicación en 1859 de la obra de Josep Ortega i Espinós, *Historia de las Escuadras de Cataluña*¹⁴. Será a raíz de su publicación cuando se iniciará el interés por esconder el origen de las Escuadras y alejarlas de su verdadera génesis, con el único objetivo de proteger un cuerpo policial que, frente a un previsible cambio de régimen político, finalmente materializado en 1868, quedaba abocado irremediablemente a su disolución.

La obra de Ortega se nos presenta como un estudio novelado y romántico de una selección de actuaciones reales acontecidas en el siglo y medio de vida de la institución¹⁵. Una obra que trata superficial y erróneamente su origen, y que repasa la vida y obra de los diferentes comandantes de la familia Veciana. En la misma, además, el autor manipula deliberadamente la fecha fundacional, trasladándola hasta 1690, y confiriéndole el mérito de su constitución a Pere Anton Veciana i Rabassa. Este argumento ya fue rebatido por autores como Francesc Alentorn o Núria Sales a mediados del siglo pasado¹⁶. Los esfuerzos por esconder su origen borbónico no consiguieron su objetivo, pero sí que “maquillaron” la historia real, modificándola, trasladando el nacimiento del cuerpo a unos años antes de la muerte de Carlos II y beneficiando directamente a la familia Veciana al atribuirle una fundación que no le correspondía¹⁷.

La motivación expuesta por Ortega i Espinós sobre el nuevo origen de los Mossos d'Esquadra se presenta sobre la base de todo un cúmulo de falsedades que resumimos a continuación:

14 José Ortega Espinós, *Historia de las Escuadras de Cataluña: su origen, sus proezas, sus vicisitudes*, intercalada con la vida y hechos de los más célebres ladrones y bandoleros (Barcelona: Imprenta Luis Taso, 1859).

15 Los casos descritos en la *Historia de las Escuadras de Cataluña*, así como los diferentes documentos transcritos literalmente por Ortega i Espinós en esta obra, fueron proporcionados por el comandante de las Escuadras de Cataluña, D. Josep Vidal i Pujadas (1835-1877), quien le encargó la elaboración de este libro basándose en la documentación oficial que éste último conservaba. Arxiu Històric del Cos de Mossos d'Esquadra (AHCME). Fondo Josep Vidal i Pujadas (I-02-0003-2014).

16 Ortega Espinós, *Historia de las Escuadras*, 17-19.

17 Ortega Espinós, *Historia de las Escuadras*, 22-23.

1. Un acta notarial del 29 de junio de 1769 fecha el nacimiento de Pere Anton Veciana el 9 de abril de 1682. Por tanto, si las Escuadras se hubiesen creado en 1690 Pere Anton tan solo tendría 8 años de edad¹⁸.
2. En el momento de su creación, Pere Anton no era alcalde de Valls, tal y como afirma Ortega. No alcanzará este cargo hasta el 11 de diciembre de 1714¹⁹.
3. Resulta evidente la ocultación por parte del autor del Reglamento de las Escuadras del 8 de junio de 1719. Un documento que expone claramente que el fundador de las Escuadras de Paisanos Armados fue el capitán general de Cataluña, y donde se recoge que su dependencia recae en manos de las autoridades militares y de la Real Audiencia.
4. Ante la imposibilidad de negar esta obviedad, Josep Ortega decide “maquillar” esta fecha alegando que se trata de una compañía de fusileros ajena a las Escuadras de Paisanos Armados que se debían establecer en el Principado.

Pero ¿qué motivó aquel baile de fechas y qué impulsó a Ortega i Espinós a esconder y manipular la historia?²⁰

Durante los años precedentes a la publicación de la obra, las Escuadras fueron duramente criticadas por la oposición demócrata, republicana y liberal-progresista del periodo isabelino, que pedía su disolución. La institución era considerada como una representación del Antiguo Régimen, un cuerpo policial anacrónico, sufragado por los ayuntamientos catalanes, mientras que otros cuerpos de seguridad, como la Guardia Civil, eran financiados por el Estado. También se criticaba su origen felipista, la persecución histórica del movimiento austriacista y su utilización como herramienta de represión durante el siglo XIX.

Y fue esta última faceta la más criticada y en la cual descansaban los principales ataques de sus detractores. La utilización de esta fuerza policial por parte del conde de España, capitán general de Cataluña, contra los sectores liberales se extendería entre sus sucesores durante el siglo XIX como ariete contra cualquier movimiento de ideología moderada o progresista. Todo apuntaba a que la supervivencia del Cuerpo dependía de la continuidad de la monarquía borbónica como régimen político en España, extremo que se confirmó el 30 de setiembre de 1868, cuando el levantamiento revolucionario de “La Gloriosa” puso fin al reinado de Is-

18 Joan Papell Tardiu, *L'Origen dels Mossos d'Esquadra (Guerra de Successió i postguerra a Valls: Pere Anton Veciana)* (Lleida: Pagès Editors, 1999), 182-183.

19 Papell Tardiu, *L'Origen dels Mossos*, 167.

20 Núria Sales Folch, “La polémica sobre Pedro Antonio Veciana y el origen de las Escuadras del Baile de Valls” (Tesis doctoral inédita, Universitat de Barcelona, 1959), 12.

abel II, lo que comportó efectivamente la disolución de las Escuadras de Cataluña. Fue la Junta Revolucionaria de Barcelona quien la decretó, fundamentándose en la voluntad republicana de una unificación nacional que permitiese eliminar las diferencias sociales y fiscales, pero sin duda también a modo de reacción contra las actividades de represión y persecución que las Escuadras habían ejercido contra el movimiento republicano²¹.

La pregunta que debemos formularnos es si la tergiversación de la fecha fundacional fue una iniciativa personal de Ortega o bien fue contratado para llevar a cabo tal propósito. Nuestra opinión se decanta por la segunda de las opciones debido al hecho de que el autor se encontraba tutelado y financiado por el coronel Josep Vidal i Pujadas²², jefe de las Escuadras de Cataluña, quien pretendía cambiar la visión negativa que determinados sectores políticos difundían de la institución. El coronel buscaba realizar una acción propagandística con esta obra y mostrar a la opinión pública la imagen de un cuerpo sin ideología política, destinado únicamente a la persecución de delincuentes, y fiel servidor de todos los gobiernos bajo los cuales había prestado servicio. Y con tal objetivo en mente se estableció un año “cómodo”, como es el de 1690, que permitiera establecer un origen desvinculado de la dinastía borbónica.

Para materializar su estrategia el coronel Vidal le encargó la realización de una obra sobre la historia de las Escuadras que recogiese dicho mensaje²³. Una vez finalizada fueron los propios miembros del Cuerpo los encargados de la distribución física de los libros por toda Cataluña, buscando nuevos subscriptores y

21 Carlos Rubio, *Historia filosófica de la Revolución Española de 1868* (Madrid: Imprenta y Librería de M. Guijaro, 1869), vol. 2, 351; *Diario de Tarragona*, 2 de octubre de 1868, 3.

22 El coronel José Antonio Vidal i Pujadas nació el 21 de abril de 1804 en Botarell (Baix Camp). Hijo de una familia de payeses humildes, en 1828 ingresó en las Escuadras de Cataluña como mosso d'esquadra. En 1830 fue ascendido a subcabo por elección del mando y destinado a la subdivisión de Sant Martí de Maldà. En 1836 fue ascendido nuevamente a cabo y a subteniente de infantería. En 1839 alcanzó el rango de teniente de infantería por méritos conseguidos durante la Primera Guerra Carlina (1833-1840). En 1840 fue destinado a la escuadra de l'Arboç. En 1842 fue ascendido a capitán de infantería. En 1844 fue nombrado segundo jefe de las Escuadras de Cataluña y ascendido a teniente coronel de infantería. Participó en diversas acciones durante la Segunda Guerra Carlina o Guerra dels Matiners (1846-1849). El 31 de enero de 1854 fue nombrado jefe de las Escuadras de Cataluña. En julio de 1856 obtuvo el grado de coronel de infantería. Con la disolución de las Escuadras, en septiembre de 1868 ingresó como coronel agregado en el 7.º Tercio de la Guardia Civil. Dejó el servicio en activo en 1869. Por su valor personal en acciones policiales y militares consiguió diversas condecoraciones. De ideas monárquicas, mantuvo relación con la corte isabelina en el exilio francés, siendo señalado como uno de los conspiradores contra el Gobierno de Prim.

23 En una entrevista, la Sra. Teresa Totosaus, descendiente directa del coronel Vidal Pujadas, explicó a los autores del presente artículo que ya estaba preparada una segunda parte de la Historia de las Escuadras de Cataluña, tratándose de un manuscrito también escrito por Ortega i Espinós a petición del coronel, pero que nunca se publicó. El manuscrito se quemó en un incendio fortuito junto con la mayor parte del archivo personal del antepasado de la entrevistada.

distribuidores.²⁴ Incluso en la correspondencia privada del coronel se conservan unas cartas personales de uno de sus subscriptores, dirigidas a Josep Ortega i Espinós, en las que solicitaba dejar de abonar la pertinente subscripción²⁵.

Pero todas estas maniobras no conseguirían diluir una realidad intrínseca caracterizada por la trayectoria histórica de la propia institución: su origen borbónico, una evolución fiel a la monarquía y su oposición a las nuevas tendencias ideológicas del siglo XIX. Los factores que forjaron el primer siglo y medio de existencia de la corporación se encontraban tan enraizados que liberarse de ellos no se conseguiría con la mera y simple publicación de un libro manipulado, erigido como un medio de autoprotección frente a una realidad histórica caracterizada por:

1. Un origen felipista. De entre los factores que amenazaban al Cuerpo fue precisamente su origen el que se presentó como el más crítico para su supervivencia²⁶.
2. La resistencia al pago de una contribución específica. Los municipios se manifestaban muy reticentes en el momento de sufragar los gastos originados por las Escuadras en el siglo XIX. La aparición en escena de la Guardia Civil (1844), cuyo mantenimiento dependía del Estado, incrementó las peticiones de los ayuntamientos y de las diputaciones para que desde Madrid se asumiese dicho gasto. Unas peticiones a las que todos los gobiernos, de uno y otro signo, se opusieron²⁷.
3. La asimilación de las Escuadras como un elemento de represión política. Desde la creación del Cuerpo, todos los capitanes generales de Cataluña, en mayor o menor medida, lo habían utilizado como una herramienta de represión política. Al final del Trienio Liberal, el conde de España consiguió

24 AHCME, Fondo Coronel Vidal Pujadas, I-02-0003-2014, Sobre n.º XXXI (1859), Comandancia del cuerpo de Mossos d'Esquadra, Carta del subcabo Ramón Carrera al editor Luis Tasso (18 de agosto de 1859); AHCME, Fondo Coronel Vidal Pujadas, I-02-0003-2014, Sobre n.º XXXI (1859), Comandancia del cuerpo de Mossos d'Esquadra, Relación efectuada por el subcabo Ramón Carrera de los nuevos subscriptores de la Historia de les Escuadres (18 de agosto de 1859); AHCME, Fondo coronel Vidal Pujadas, I-02-0003-2014, Sobre n.º XXXI (1859), Comandancia del cuerpo de Mossos d'Esquadra, Carta del mosso d'esquadra José Jisbert al editor Luis Tasso (24 de diciembre de 1859).

25 AHCME, Fondo Coronel Vidal Pujadas, I-02-0003-2014, Sobre n.º XXXII (1860), Comandancia del cuerpo de Mossos d'Esquadra, Carta de Barnedes, vecino de Vallmoll, a José Ortega Espinós (30 de diciembre de 1860).

26 Ferran Sánchez Agustí, *Carlins i bandolers a Catalunya (1840-1850)* (Sallent: M. Assumpció Guàrdia, 1990), 18-20; El Constitucional, 21 de febrero de 1841, 2-3.

27 Juan de Valle y Milans del Bosch, presidente de las Cortes (1810-1813) y diputado en 1820, <https://www.congreso.es/>. Consultado el 24 de agosto de 2021; El Clamor Público, 14 de diciembre de 1847, 3; Diario Constitucional de Palma de Mallorca, 28 de diciembre de 1847, 4; El Popular, 15 de diciembre de 1847, 3; El Católico, 15 de diciembre de 1847, 4.

que la opinión pública se posicionase en contra de las Escuadras. Las bullangas de 1837, la represión contra la Jamancia de 1843, el fusilamiento de una partida carlista en Vilana (Gironès) en 1851, o la represión del capitán general Juan Zapatero y Navas contra sectores demócratas-republicanos son algunos de los episodios que enfrentaron al cuerpo de Mossos d'Esquadra con la sociedad y los cambios político-sociales del momento²⁸.

Pero, a pesar de los numerosos detractores, las Escuadras gozaron de importantes apoyos. Tal fue el proporcionado por el ministro de Gobernación, que defendió la institución afirmando que durante el mandato del Partido Moderado (1844-1854) el número de personas abatidas por miembros de los Mossos d'Esquadra había resultado insignificante pero que, de igual manera, se comprometía a castigar cualquier exceso de celo que se pudiese producir²⁹.

CONCLUSIÓN

En conclusión, y llegados a este punto, tras analizar el desprestigio que sufrió el Cuerpo en aquellos momentos por parte de los sectores más progresistas, podemos comprender mejor los motivos que movieron al comandante Vidal a intentar esconder el origen borbónico (1719) del cuerpo de Mossos d'Esquadra y trasladar su constitución a la época austriacista (1690).

Progresivamente aparecerían todo tipo de publicaciones, estudios y nocivos artículos, fundamentados en el libro de Ortega i Espinós, que conseguirían que la manipulada fecha de 1690 no fuese cuestionada, incluso dentro de la propia organización, convirtiendo la *Historia de las Escuadras de Cataluña* en una singular historia oficial reconocida por la propia institución.

Si a ello le añadimos que los propios Mossos d'Esquadra actuaban como distribuidores de la obra, ¿quién podía cuestionar el relato que allí aparecía? Una lectura que, según proclamaba el prospecto propagandístico utilizado para su distribución, se fundamentaba en la consulta de los archivos de la Capitanía General de Cataluña y del fondo archivístico de la familia Veciana.³⁰ La acumulación de todos estos hechos provocó que nadie se plantease nunca el porqué de la discordancia en las fechas fundacionales.

28 La Esperanza, 22 de julio de 1851, 2; El Heraldo, 22 de julio de 1851, 2; El Católico, 22 de julio de 1851, 5.

29 El Genio de la Libertad, 1 de agosto de 1851, 1; Francisco Giménez Guitied, *Historia Militar y Política del general Don Juan Prim* (Barcelona: Imp. Luis Tasso, 1860), 358 y ss.; La Esperanza, 28 de abril de 1851, 2.

30 AHME, Hoja de publicidad de la Historia de las Escuadras de Cataluña; AHME, Fondo Coronel Vidal i Pujadas, Carpeta negra 1.

Es necesario huir de leyendas y falsas teorías sobre la histórica institución catalana. Es preciso definir científicamente y de forma contrastada las verdaderas raíces para acabar definitivamente con las ideas equivocadas sobre la trayectoria de los Mossos d'Esquadra durante el siglo XVIII, sobre su creación, organización y funcionamiento. No cabe ninguna duda de que los 303 años de historia de este genuino cuerpo policial representan el mejor aval de una legítima, necesaria e incuestionable reivindicación.

BIBLIOGRAFÍA

- A Collection of all the Treaties of Peace, Alliance and Commerce, between Great-Britain and other powers from the Revolution in 1688 to the present.* Londres: Print. J. Almon, 1772.
- ALONSO AGUILERA, María Ángeles. *La conquista y el dominio español de Cerdeña (1717-1720): introducción a la política española en el Mediterráneo posterior a la Paz de Utrecht.* Valladolid: Universidad de Valladolid, 1977.
- GIMÉNEZ GUITED, Francisco. *Historia Militar y Política del general Don Juan Prim.* Barcelona: Imp. Luis Tasso, 1860.
- HIDALGO CELA, David. 1719. *La Guerra de la Quàdruple Aliança i l'origen dels Mossos d'Esquadra.* Tarragona: Publicacions URV, 2021.
- JIMÉNEZ SUREDA, Montserrat. “La política armamentística de los Borbones en Cataluña tras la Guerra de Sucesión”. *Investigaciones Históricas: Época Moderna y Contemporánea*, n.º 21 (2011): 103-132.
- LYNCH, John. *Los primeros Borbones: 1700.* Madrid: El País, 2007.
- MAQUEDA ABREU, Concepción. *Alberoni. Entorno jurídico de un poder singular.* Madrid: UNED, 2009.
- MARTÍNEZ SHAW, Carlos y Marina Alfonso Mola. *Felipe V.* Madrid: Arlanza Ediciones, 2001.
- ORTEGA ESPINÓS, José. *Historia de las Escuadras de Cataluña: su origen, sus proezas, sus vicisitudes, intercalada con la vida y hechos de los más célebres ladrones y bandoleros.* Barcelona: Imp. Luis Tasso, 1859.
- PAPELL TARDIU, Joan. *L'Origen dels Mossos d'Esquadra (Guerra de Successió i postguerra a Valls: Pere Anton Veciana).* Lleida: Pagès Editors, 1999.
- RUBIO, Carlos. *Historia filosófica de la Revolución Española de 1868.* Madrid: Imprenta y Librería de M. Guijaro, 1869, vol. 2.

SALES FOLCH, Núria. “La polémica sobre Pedro Antonio Veciana y el origen de las Escuadras del Baile de Valls”. Tesis doctoral inédita, Universitat de Barcelona, 1959.

SALLÉS VILASECA, Núria. “Giulio Alberoni y la dirección de la política exterior española después de los tratados de Utrecht: 1715-1719”. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016.

SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep, dir. *Història Moderna. Història de les Terres de l'Ebre*. Tortosa: Imp. Querol, 2011, vol. 3.

2

LOS OSCUROS ORÍGENES DE LA POLICÍA EN ESPAÑA. LOS ÚLTIMOS DÍAS DEL ABSOLUTISMO



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
FORÇA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LERDA - PORTUGAL

RESUMEN

El llamado motín de Esquilache en 1766 precipitó la reforma del sistema policial urbano en la España de Carlos III. Sin embargo, fue en el reinado de Fernando VII, en 1824, cuando tuvo lugar la creación de la Policía General del Reino para todo el Estado, institución que terminó siendo un instrumento más de control político del absolutismo fernandino. Las nuevas instituciones como la Policía, creadas para la erradicación del liberalismo, sustituyeron a la Inquisición por su inoperancia frente a las actividades conspirativas. Desde la restauración absoluta del monarca en octubre de 1823, advertimos ese traspaso de competencias a favor de la Policía en la legislación destinada a la represión del liberalismo. Por dicho motivo, Fernando VII no decidió restituir una institución tan denostada en Europa, a pesar de las presiones del sector apostólico del absolutismo. En consecuencia, tanto liberales como ultrarrealistas consideraron a la nueva policía como una sustituta de la Inquisición, siendo una de las causas, entre las que se encuentran los “usos policiales” y el fomento de la delación para atrapar a los liberales, que han motivado esa visión tan negativa que nos ha llegado hasta del día de hoy.

PALABRAS CLAVE: Superintendencia General de Policía, Fernando VII, orden público, represión.

COMO CITAR:

HINOJAL AGUADO, Diego. “Los oscuros orígenes de la policía en España. Los últimos días del absolutismo”. Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordinado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 30-48.

INTRODUCCIÓN

Desde el siglo XVIII el crecimiento urbano venía demandando soluciones para la mejora de la seguridad, sobre todo en la ciudad de Madrid. En el reinado de Carlos III, posiblemente a raíz del llamado motín de Esquilache, se producen reformas del sistema policial ante la preocupación por el orden público de la ciudad, llegando hasta la creación de la Superintendencia General de Policía por Real Cédula de 17 de marzo de 1782. Sin embargo, la extensión del modelo de policía urbana a todo el territorio español se dará en el reinado de Fernando VII con la instauración de la Policía General del Reino por Real Cédula de 13 de enero de 1824.

Hablamos de oscuros orígenes en el título porque entre los motivos principales de Fernando VII para la creación de la Policía en 1824 estaba la represión del liberalismo, por la merma en su soberanía sufrida durante la experiencia constitucional en el llamado Trienio Liberal. La Policía General del Reino sustituyó a la Inquisición en el control de sediciosos y sus escritos, formando listados de personas pertenecientes a las diversas “familias” constitucionales o que habían participado en hechos contrarios a la soberanía neta del monarca durante el Trienio Liberal, y participando activamente en documentar las depuraciones de los empleados del Reino y las causas contra liberales. Según Caro Baroja, “desapareció la Inquisición, pero no el espíritu inquisitorial”¹.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo comienza con las vicisitudes en seguridad pública ocurridas hasta la constitución de un cuerpo de policía para todo el Reino, proceso que explicaremos a continuación, para después exponer el relevo producido al asumir la Policía General del Reino las funciones inquisitoriales de control de las opiniones políticas contrarias al absolutismo fernandino.

Para ello, se han cruzado fuentes del Archivo Histórico Nacional (AHN), del Archivo General de Palacio (AGP) y del Archivo General Militar de Segovia (AGMS). Sin embargo, los datos policiales obtenidos tienen que ser tratados con cuidado porque han sido proporcionados por delatores, informadores o confidentes, muchas veces confeccionados para obtener recompensas. Lo mismo ocurre con los datos incluidos en memorias, la mayor parte de las cuales son justificativas o reivindicativas de la actuación del protagonista, y fueron realizadas en un periodo posterior, sobre todo en el nuevo orden político liberal.

1 Gerard Dufour, “¿Cuándo fue abolida la Inquisición en España?”, *Cuadernos de Ilustración y Romanticismo*, n.º 13 (2005): 93-107, afirmación de Caro Baroja contenida en la página 107; Emilio La Parra y María Ángeles Casado, *La Inquisición en España. Agonía y abolición* (Madrid: Los Libros de la Catarata, 2013).

LOS NUEVOS RETOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CRISIS DEL ESTADO ABSOLUTO

En el siglo XVIII se experimenta una mutación sin precedentes en la sociedad marcada por el crecimiento de las ciudades, que dificulta el control de la población. Desde mitad de siglo se aprecia un cambio en la mentalidad, ligado sobre todo a medios urbanos, que provoca contestación a los poderes absolutos y que infunde preocupación en el Trono y el Altar, que se transformará en miedo con la explosión producida por la Revolución Francesa a finales de siglo y la muerte de Luis XVI.

El discurso de la Iglesia recordaba continuamente a los monarcas el peligro revolucionario que encerraba el libre pensamiento que se iba extendiendo por Europa para sus cabezas². A la delincuencia común, robos, asesinatos, delitos de índole sexual, el fraude y el contrabando, los motines por crisis de subsistencias, etc., se unía una nueva forma de contestación al poder establecido de difusos límites en sus inicios. Esta delincuencia, denominada política, provocó por su gravedad un cambio en la percepción de la Corona, que modificó los medios para combatirla³.

Durante el reinado de Carlos III, el motín y los disturbios derivados de la protesta contra el marqués de Esquilache, en marzo de 1766 en Madrid, evidenciaron la necesidad de reforma del sistema policial de la capital. Pero las medidas que se tomaron a partir de entonces eran insuficientes si tenía lugar una explosión revolucionaria como la que ocurriría en Francia, a pesar de la creación de la Superintendencia General de Policía, los censos de extranjeros o la Comisión Reservada⁴.

Por Real Decreto de 17 de marzo de 1782, incluido en la Cédula de 30 de marzo⁵, se fundó la Superintendencia General de Policía, algo parecido a un tribunal de seguridad pública para la villa de Madrid, independiente tanto de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte como del Corregidor. Entre las motivaciones de su creación se encuentra el control de la población por el crecimiento de la ciudad, la movilidad de “concurrentes de dentro y fuera del Reyno, y las muchas providencias y reglas

2 José Antonio Ferrer Benimeli, *La Masonería Española en el Siglo XVIII* (Madrid: Siglo XXI, 1986); Juan José Morales Ruiz, “La represión de la Masonería durante el reinado de Fernando VII”, en *La Iglesia Española en la Crisis del Antiguo Régimen*, coords. Isidro Sepúlveda Muñoz y Blanca Buldaín Jaca (Madrid: UNED, 2003), 199-220.

3 Enrique Martínez Ruiz, “Policía, Delincuencia Política y Corrupción en Madrid a finales del siglo XVIII”, *Madrid. Revista de arte, geografía e historia*, n.º 8 (2006): 57-86.

4 Martínez Ruiz, “Policía, Delincuencia Política y Corrupción”, 59-62.

5 Santos Sánchez, *Colección de Pragmáticas, Provisiones, Autos Acordados y otras Providencias Generales Expedidas por el Consejo Real en el Reynado del Señor Don Carlos III* (Madrid: Imprenta de la Viuda e Hijo de Marín, 1803), 428-430.

de Policía, a que han obligado las circunstancias”⁶. En enero de 1790 vio la luz la Comisión Reservada, servicio de información del espíritu público en el que unos escuchas policiales realizaban partes diarios sobre conversaciones en lugares o establecimientos públicos contra la Corona, el orden público, el gobierno, “las justicias”, etc., señalando a los autores o sus domicilios para su detención posterior⁷.

Sin embargo, el juego político frustró las nuevas experiencias antes de que cuajaran. En 1792 dejaron de existir tanto la Superintendencia General de Policía como la Comisión Reservada, rodeadas de sospechas de corrupción⁸. A la caída de Floridablanca se unió la de sus creaciones. Por Real Cédula de 13 de junio de Carlos IV, se extinguía la Superintendencia General de Policía de Madrid⁹.

Manuel Godoy, tras la Conjura del Escorial, por Real Decreto de 13 de diciembre de 1807, y seguramente por conveniencia política ante las críticas desatadas hacia su persona, restableció la Superintendencia General de Policía. Pero al igual que ocurrió con la caída de Floridablanca, sucederá lo mismo con la Superintendencia tras el Motín de Aranjuez, porque uno de los primeros actos de gobierno del monarca Fernando VII fue su supresión por Real Orden de 30 de marzo de 1808¹⁰.

Durante la Guerra de la Independencia se experimentarán medidas policiales efímeras. Sin embargo, por la situación bélica, de los delitos más graves como los de sangre y los de infidencia o traición se encargarían comisiones militares designadas al efecto, tal y como ocurría en los territorios bajo dominio francés¹¹.

6 Enrique Martínez Ruiz, *Policías y Proscritos. Estado, Militarismo y Seguridad en la España Borbónica (1700-1870)* (Madrid: Editorial Actas, 2014), 76-89. Las medidas no se consolidaron por los graves problemas de competencias con la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, con el corregidor de la villa, e incluso con el juez de la Comisión de Vagos. Las instituciones tradicionales no permitieron recortes en sus parcelas de poder.

7 Martínez Ruiz, *Policías y Proscritos*, 89-106; Álvaro París Martín, “Mecanismos de Control Social en la Crisis del Antiguo Régimen: La Superintendencia General de Policía”, en *Actas de la XI Reunión Científica de la Fundación Española de Historia Moderna*, eds. Antonio Jiménez Estrella y Julián J. Lozano Navarro (Granada: Universidad de Granada, 2012), vol. I, 839-851; Álvaro París Martín, “La policía y el pueblo. Reflexiones sobre el control de la calle en Madrid durante la crisis del antiguo régimen (1780-1833)”, en *Veinticinco años después: Avances en la Historia Social y Económica de Madrid*, eds. Jesús Agua de la Roza et al. (Madrid: Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, 2014), 421-462.

8 Martínez Ruiz, “Policía, Delincuencia Política y Corrupción”, 57-86.

9 Sánchez, *Colección de Pragmáticas*, 231-233.

10 Enrique Martínez Ruiz, *La Seguridad Pública en el Madrid de la Ilustración* (Madrid: Ministerio del Interior, 1988), 267-270; AHN, Consejos, Leg. 1398, Exp. 79.

11 Alejandro Carruesco Martínez y Fernando Varas Cruzado, “La justicia oscense durante el reinado de Fernando VII: alcaldes mayores y gobernadores militares y políticos”, *Argensola: Revista de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Altoaragoneses*, n.º 128 (2018): 230.

Con el fin de la guerra, y el retorno del rey Fernando VII en 1814 desde su encierro en Valençay, se pretendió volver al estado anterior y terminar con la labor de las Cortes de Cádiz¹². Para ello, se restableció la Sala de Alcaldes de Casa y Corte con sus competencias judiciales y policiales tradicionales, se impartieron instrucciones para “el arresto ó prisiones de personas afectas á las novedades que se iban introduciendo”¹³, y se creó una Comisión de Policía para inquirir, justificar y castigar a los autores y cómplices de los procedimientos de las Cortes contra la soberanía del rey¹⁴.

Otro ensayo policial interesante a pesar de su corta duración fue el Ministerio de Seguridad Pública, inaugurado en marzo de 1815 para perseguir afrancesados, coincidiendo con la fuga y regreso de Napoleón a Francia¹⁵. Su verdadera razón de existencia fue la represión política al margen de la vía ordinaria, ya que “el curso ordinario y lento de las leyes no podía embarazar las maquinaciones de los malvados”¹⁶. Sin embargo, existieron muchas críticas en su contra, siendo suprimido el 8 de octubre de 1815¹⁷, a pesar de “lo conveniente que es para mantener el orden social reprimir á los hombres díscolos, ociosos y vagamundos, que inquietan y perturban al pacífico y honrado habitante”¹⁸.

Durante el denominado Trienio Liberal no hubo grandes novedades. Su corta experiencia truncó el avance producido en la codificación penal de 1822¹⁹, y también la reforma de la Policía a pesar de la publicación de un reglamento provisional²⁰.

- 12 Emilio La Parra, *Fernando VII. Un rey deseado y detestado* (Barcelona: Tusquets, 2018), 245-265.
- 13 Real Decreto de 23 de mayo de 1814, en Fermín Martín de Balmaseda, *Decretos del Rey Don Fernando VII* (Madrid: Imprenta Real, 1818), vol. I, 23-55.
- 14 María Jesús Álvarez-Coca González, “Invasión francesa, Gobierno intruso. Los fondos de la Guerra de la Independencia en el Archivo Histórico Nacional”, *Cuadernos de Historia Moderna*, n.º 37 (2007): 201-255; La Parra, *Fernando VII*, 290-292.
- 15 Martín Turrado Vidal, *Estudios sobre Historia de la Policía* (Madrid: Ministerio del Interior, 1991), vol. I, 19-20.
- 16 Pedro Ortego Gil, *Entre jueces y reos. Las postrimerías del Derecho penal absolutista* (Madrid: Dykinson, 2015), 225.
- 17 AHN, Consejos, 1738 bis, Juzgado de Seguridad Pública.
- 18 Fermín Martín de Balmaseda, *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII* (Madrid: Imprenta Real, 1819), vol. II, 315.
- 19 Decreto LVI de 8 de junio de 1822, “Ley del Código Penal”, *Colección de los Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes. Desde el 1.º de Marzo hasta 30 de Junio de 1822* (Madrid: Imprenta Nacional, 1822) vol. IX, 221-375.
- 20 Decreto XVI de 6 de diciembre de 1822, “Reglamento Provisional de Policía”, *Colección de los Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes Extraordinarias. Desde el 3 de Octubre hasta 19 de Febrero de 1823* (Madrid: Imprenta Nacional, 1823), vol. X, 48-54.

Además, los decretos de abril de 1821 entregaron al Ejército las competencias sobre orden público, con amplias prerrogativas a los capitanes generales para la represión de conspiradores²¹.

Con la entrada en España en abril de 1823 de los Cien Mil Hijos de San Luis para restituir en el trono a Fernando VII, se inició una feroz represión y se tomaron medidas policiales a partir del Decreto de 8 de junio de 1823 de la Regencia, por el que se creaba una Superintendencia General de Vigilancia Pública para todo el Reino, al objeto de “precarer y evitar todo extravío, velar sobre la conducta de las personas por sus opiniones y principios contrarios a la Religión y el Trono”²². No obstante, a partir del 1 de octubre de 1823, con la vuelta del rey al poder, algunas de las medidas de la Regencia fueron cesadas, quedando los asuntos de la Superintendencia General de Vigilancia encuadrados en la Secretaría de Estado de Gracia y Justicia²³.

UNA POLICÍA PARA TODO EL REINO

En enero de 1824, se creó la Policía General del Reino a partir de la experiencia de la Superintendencia General de Vigilancia Pública, remarcándose la necesidad de controlar a la población. Se le dotó de amplias atribuciones para ser un cuerpo fuerte y eficaz, debido a que era muy importante para el rey “el arreglo de la policía de mis Reinos, la cual debe hacerme conocer la opinión y las necesidades de mis pueblos, e indicarme los medios de reprimir el espíritu de sedición, de extirpar los elementos de discordia, y de desobstruir todos los manantiales de prosperidad”²⁴.

Si analizamos la Real Cédula de 13 de enero de 1824 y el Reglamento de 20 de febrero de 1824, dicho organismo tenía amplias competencias privativas, como la realización del padrón, la gestión de los registros y la expedición de pasaportes, permisos y licencias. También poseía otras competencias acumulativas, como la persecución de delitos comunes y políticos, el control sobre las imprentas, etc. Competencias que generaban rivalidad por la invasión de las de otras instituciones, sobre todo de la Iglesia, Jueces, Capitanes Generales y Voluntarios Realistas. También se

21 Decreto VI de 17 de abril de 1821, por el que “Se establecen las penas que habrán de imponerse á los conspiradores contra la Constitución é infractores de ella”, *Colección de los Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años 1820 y 1821* (Madrid: Imprenta Nacional, 1821) vol. VII, 37-45.

22 Fermín Martín de Balmaseda, *Decretos y resoluciones de la Junta Provisional, Regencia del Reino* (Madrid: Imprenta Real, 1824) vol. VII, 22-39.

23 Martín de Balmaseda, *Decretos y resoluciones*, 166.

24 Real Cédula por la que se establece la creación de la Policía General del Reino de 13 de enero de 1824, en Josef María de Nieva, *Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII* (Madrid: Imprenta Real, 1824), vol. VIII, 49-62; Diego Hinojal Aguado, “La Policía de Fernando VII y la persecución de la Masonería”, en *La Masonería Española, Represión y Exilio*, coord. José Antonio Ferrer Benimeli (Zaragoza: CEHME, 2010) vol. II, 1467-1488.

granjeó la animadversión de las personas comunes por el cobro de multas y licencias, que en ocasiones se hacía de una forma un tanto arbitraria²⁵.

Dependía del ministro o secretario de Estado del Despacho de Gracia y Justicia, si bien el superintendente tenía contacto directo con el rey y mantenía una gran independencia en su actuación. Se trataba de un cuerpo centralizado que recibía partes provinciales sobre seguridad pública, espíritu público y subsistencias. Por lo tanto, era más un servicio de información y vigilancia que un cuerpo represivo en sí mismo. En realidad, los cuerpos de seguridad que llevaban el peso del orden público como lo entendemos hoy eran los alguaciles y celadores, o fuerzas auxiliares como el Cuerpo de Inválidos en territorio urbano y las unidades del Ejército en el resto de España.

Aunque en el funcionamiento de la Policía General del Reino la ideología es menos importante, estaba inmersa en toda una serie de problemas internos del régimen, en la disputa por el poder y ciertos privilegios económicos y políticos, y por lo tanto en la lucha por su supervivencia. Desde sus orígenes, la Superintendencia tuvo que extender rápidamente sus redes de información para hacer frente a los movimientos contrarios a la institucionalización del régimen fernandino que se configuraron desde ambos extremos. Destacan los partes que el superintendente general Recacho hizo llegar al rey, en los que informaba sobre los peligros a los que se enfrentaba la monarquía. Afirmaba que, por un lado, se encontraban los “liberales exaltados” que podrían aprovechar el momento por “el desgraciado decreto del emperador del Brasil” que otorgaba una constitución a Portugal. Pero, por otro lado, existía un grupo más peligroso que denomina “realista aparente, o partido que se cree agraviado por la senda que había tomado España”, y que se encontraba conspirando contra el Gobierno por considerar que era dominado por los liberales²⁶.

Sin embargo, las preocupaciones del monarca Fernando VII eran otras que las del superintendente Recacho, a pesar de que se confirmaron sus sospechas sobre la implicación de esta “facción” realista, también conocida como apostólica, en la rebelión de 1827 de los “Agraviats” o “Malcontents”. Por dicho motivo, y contra todo pronóstico, el ministro ultrarrealista Francisco Tadeo Calomarde, que se encontraba implicado en los hechos de Cataluña, salió reforzado y se hizo con el control de la policía²⁷.

25 Manuel Ballbé, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)* (Madrid: Alianza Editorial, 1983), 89-95.

26 AGP, Papeles Reservados Fernando VII, 71, Exps. 36-39.

27 Fuentes, “Datos para una historia”, 99-104.

Fuertes presiones contrarias a la policía provocaron la pérdida de su independencia de acción, y con la Real Cédula de 19 de agosto de 1827 quedó reducida a entender de delitos políticos²⁸. Bajo el control del sector apostólico, se depuró profundamente su organigrama, apareciendo en su interior los hombres de Calomarde, lo que explica el celo con que se empleó en los años siguientes en la persecución del liberalismo. La caída de numerosos liberales en 1830 y 1831 y, sobre todo, su papel protagonista en las muertes de Mariana Pineda y del general Torrijos, mártires del liberalismo, contribuyeron poderosamente a crear la imagen, muy presente en la posterior historiografía, de una policía política ferozmente represiva a las órdenes del ministro de Gracia y Justicia²⁹.

A finales de 1832, y en un contexto caracterizado por las fuertes presiones a favor de la sucesión de la Corona en la persona del infante Don Carlos durante la grave recaída del monarca en La Granja, la situación dio un vuelco inesperado por su recuperación y su empeño en facilitar el reinado de su hija Isabel. En este contexto, se produjo otro cambio sustancial con la creación del Ministerio de Fomento por Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, al que se adscribió la Policía. El nuevo Ministerio recibió de Gracia y Justicia como “incumbencia y atribución privativa: [...] la policía urbana y rústica, y la de seguridad pública, tanto exterior como interior: el juzgado de vagos y mal entretenidos: las cárceles, y casas de correccion y presidios”³⁰. Poco después, previendo los problemas sucesorios, se prohibieron las armas excepto a los autorizados, señalando a las autoridades competentes y a la policía el cuidado de su más estricta ejecución, como “responsables de la menor negligencia en esta parte”³¹.

Finalmente, un día antes de la muerte de Fernando VII, a través de una Real Orden de 28 de septiembre de 1833, “se manda que la Policía general del Reino se organice de nuevo, conforme a lo establecido en Real decreto de ocho de Enero de

28 Martín Turrado Vidal, *La Policía en la Historia Contemporánea de España (1766-1986)* (Madrid: Dykinson, 2000), 96; Federico Suárez Verdeguer, *Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo VIII: *Los Agraviados de Cataluña* (Pamplona: Ediciones de la Universidad de Navarra, 1972), vol. I, 272-273; Luis Alonso Tejada, *Ocaso de la inquisición* (Algorta: Zero, 1969), 199; Juan Francisco Fuentes, “Datos para una historia de la policía política en la Década Ominosa”, *Trienio, Ilustración y Liberalismo. Revista de Historia*, n.º 15 (mayo de 1990): 108-111.

29 Josep Fontana Lázaro, *De en medio del tiempo. La Segunda Restauración Española, 1823-1834* (Barcelona: Crítica, 2019), 309-311; Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes, dirs., *Diccionario político y social del siglo XIX español* (Madrid: Alianza Editorial, 2003), 532-535.

30 Josef María de Nieva, *Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII* (Madrid: Imprenta Real, 1833), vol. XVII, 244.

31 Real Orden de 26 de marzo de 1833 comunicada al Sr. Secretario del Despacho de Gracia y Justicia para que se observe lo prevenido por las leyes acerca del uso de armas, en Josef María de Nieva, *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa* (Madrid: Imprenta Real, 1834), vol. XVIII, 76.

mil ochocientos veinte y cuatro...”, posiblemente por los disturbios ocasionados por la sucesión de la Corona³².

¿SUSTITUCIÓN DE LA INQUISICIÓN POR LA POLICÍA GENERAL DEL REINO?

Finalizado el lapso constitucional del Trienio a causa de la intervención francesa, se pensó que Fernando VII iba a otorgar ciertas libertades a pesar de recuperar el poder absoluto. No obstante, de la misma forma que ocurrió en 1814, las palabras del rey no se correspondieron con los hechos, y trabajó para no volver a ceder ninguna parcela de su poder a cualquier otra persona o institución.

Por otro lado, la represión iniciada por la Regencia al amparo de la invasión francesa nos podría hacer pensar en el pronto restablecimiento de la Inquisición. Sin embargo, las presiones desde el Gobierno francés en su contra provocaron su olvido. La creación de la Superintendencia de Vigilancia Pública hizo pensar a los franceses que se acabarían las arbitrariedades, pues la consideraban una garantía contra dicho tribunal³³.

A pesar de que las presiones exteriores en contra de la Inquisición tuvieran algo que ver en la no reinstauración, Fernando, como rey absoluto, no iba a dejar la represión de sus contrarios a instituciones ajenas a su control, porque seguramente si el Santo Oficio hubiera sido restaurado se habría echado en manos de los realistas más extremados. Entre 1814 y 1820 se había advertido que la Inquisición había perdido el poder y actividad de antaño, y los nuevos tiempos le habían restado su razón de existir³⁴. En 1824, el rey ya contaba con la Policía y con otros órganos represivos bajo su control directo, que demostraban una mayor efectividad y eran incompatibles con la existencia de la Inquisición³⁵. El monarca, a pesar de que se recuperaron las instituciones tradicionales, impulsó la creación de organismos represores para los nuevos tiempos. Así, en la segunda etapa absolutista se advierte una divergencia de intereses entre el Trono y el Altar. El rey quería afianzar su poder utilizando

32 Turrado Vidal, *Estudios sobre Historia*, 26-27.

33 Emilio La Parra, *Los Cien Mil Hijos de San Luis. El ocaso del primer impulso liberal en España* (Madrid: Editorial Síntesis, 2007), 258; Comte de Villèle, *Memoires et Correspondance* (París: Perrin et Cía., 1889), vol. IV, 68.

34 Turrado Vidal, *La Policía en la Historia*, 78-83; Diego Hinojal Aguado, “Instrumentos de represión de la Masonería en el reinado de Fernando VII”, en *La Masonería. Mito e Historia en el III Centenario de la Fundación de la Masonería Moderna*, coords., José Leonardo Ruiz Sánchez e Yván Pozuelo Andrés (Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla, 2020), vol. I, 107-113.

35 La Parra y Casado, *La Inquisición en España*, 180; Fuentes, “Datos para una historia”, 98.

la influencia de este último en la sociedad española y, a su vez, la Iglesia pretendía hacer lo mismo bajo protección real.

Pero no solo los franceses veían en la Policía una garantía contra la Inquisición. También los ultrarrealistas, en quejas y representaciones suscritas en su contra, percibían su creación como una sustitución. A principios de agosto de 1825, el duque del Infantado fue nombrado por el rey presidente de una junta para examinar los desórdenes ocurridos en los meses anteriores. Sus conclusiones eran prácticamente unánimes y contrarias a la Policía, y se pronunciaban a favor de la reposición del Tribunal del Santo Oficio³⁶. La oposición de la facción apostólica se hizo muy patente en la hostilidad mostrada por los voluntarios realistas³⁷, sobre todo durante la mencionada insurrección de los Agraviats o Malcontents, cuando los sediciosos se alzaron a los gritos de “Viva la Inquisición, muera la Constitución, mueran los negros, muera la policía”³⁸. Esto se explica porque, según la Real Cédula de su creación, la Policía asumió las competencias que la Iglesia venía ejerciendo sobre el control de la población, e incluso sobre la censura de libros o impresos, siendo reafirmado este traspaso por Real Decreto de 14 de noviembre de 1824³⁹.

Los todopoderosos capitanes generales y otras autoridades territoriales con competencias en seguridad pública también tuvieron que ceder y contar con la Policía. Por la existencia de un conflicto de competencias, el 19 de mayo de 1824 se expidió la “Real orden comunicada á las respectivas Secretarías del Despacho de Estado para que le dejen expeditas las facultades que tiene la Policía”, y el 24 de junio de 1824, la “Real orden comunicada al Sr. Secretario del Despacho de la Guerra, para que los Oficiales destinados á perseguir malhechores, por en cargo de los Capitanes generales, obren con acuerdo y en union de la Policía”⁴⁰.

Asimismo, y a pesar de no restablecerse la Inquisición, se ha observado que algunas de sus funciones pervivieron en la Policía y en otros organismos relacionados, que fueron creados o reformados a instancias del monarca. Durante la Regencia, el 24 de julio de 1823, se había creado la Comisión Reservada, donde Ray-

36 Federico Suárez Verdeguez, *Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo II: *Informes sobre el estado de España (1825)* (Pamplona: Ediciones de la Universidad de Navarra, 1966), 67-79 y 113-119.

37 Miguel Artola, *La España de Fernando VII* (Madrid: RBA, 2005), 682.

38 Alonso Tejada, *Ocaso*, 199. El autor también cita las limitaciones que se impusieron en 1827 a causa de los “clamores unánimes contra la policía”; Fuentes, “Datos para una historia”, 108-111.

39 Josef María de Nieva, *Decretos del Rey Don Fernando VII* (Madrid: Imprenta Real, 1825), vol. IX, 360.

40 Nieva, *Decretos del Rey Fernando* (1824), 365 y 400.

mundo Ettenhard y Salinas, miembro del antiguo Consejo de la Inquisición, junto con otros eclesiásticos, recopilaron los documentos que los “revolucionarios en su vergonzosa huida dejaron abandonados [...] pertenecientes a la Secta de Masones, Comuneros y demás asociaciones secretas”⁴¹.

A partir de la liberación de Fernando VII por las tropas de Angulema, el monarca transformó la Comisión Reservada en Junta Reservada de Estado, bajo dependencia del Ministerio de Gracia y Justicia y de la Superintendencia General de Policía. En el artículo primero de su reglamento de 22 de abril de 1824, se reseñaba que el Superintendente General “será Yndividuo nato” de la Junta. Y en el artículo 3, se citaba que “La incumbencia principal de la Junta es informar al Gobierno de cuanto tenga relación con las asociaciones secretas que existieron o existan en España y suministrarle los datos necesarios para que conozca todas sus ramificaciones e impida su reproducción”⁴².

Para ello se elaboraron dos instrumentos: una historia de las asociaciones secretas, con distinción de filiaciones o sectas, que incluía un catálogo de todos los individuos que hubiesen formado parte de ellas, y un índice de los pertenecientes a la Milicia Nacional, a los Batallones Sagrados, a las Compañías sueltas de Escopeteros o Cazadores de Montaña, a los Ayuntamientos Constitucionales, a las reuniones patrióticas en las que se formaron representaciones para influir en el Gobierno, así como de cualquiera que hubiera obtenido cargos o se hubiera adherido al sistema constitucional⁴³.

Además, el 4 de octubre de 1824, el superintendente general Mariano Rufino envió una circular reservada:

á todos los intendentes de policía del reino, previniéndoles que formen y le remitan dos indices, uno de hombres, y otro de mugeres, de todas las personas existentes en sus provincias, que merezcan alguna de las notas, que abajo se dirán cualquiera que sea su sexo, su estado y su edad. Las notas de que se trata son las siguientes: adicto al sistema constitucional; - voluntario nacional de caballería, ó infantería; - individuo de compañía ó batallón sagrado; - reputado por mason; conocido por comunero; - tenido por liberal exaltado ó moderado; - comprador de bienes nacionales; - secularizado. Todos los sujetos comprendidos en estas ocho notas son sospechosos, y ni á ellos, ni á sus hijos, criados ó dependientes, deben darseles pa-

41 AHN, Consejos, L-3765.

42 AHN, Consejos, L-3765.

43 AGP, Papeles Reservados, 66 y 67; Hinojal, “Instrumentos de Represión”, 103-135.

saportes para trasladarse de un punto á otro, sino despues de probar la necesidad del viaje, y de dar fiador seguro. Ademas, los pasaportes llevan una contraseña, que sirve para que todas las autoridades á quienes tienen que presentarse conozcan que son sospechosos y vigilen su conducta ⁴⁴.

La Junta Reservada se encargaba de revisar los libros prohibidos que fueran recogidos por la Superintendencia General de Policía “por ir en contra de la santidad del Dogma, la pureza de la disciplina, las prerrogativas de la Corona, la regularidad de las costumbres y el reposo de los españoles”. Además, certificaba la pertenencia a cualquiera de las familias constitucionales en los expedientes que realizaban las Juntas de Purificación que se formaron para extirpar a los elementos liberales de la Administración. Y no solo a las plantillas del Estado, Ayuntamientos, Ejército, etc., sino que también se atendió a cualquier tipo de empleo que pudiera ejercer influencia sobre la sociedad⁴⁵.

El superintendente general de Policía, como miembro de la Junta Reservada, también informaba a instituciones solicitantes sobre la pertenencia de las personas requeridas a sociedades patrióticas, sociedades secretas, sociedades constitucionales, “sectas” de comuneros o masones, etc. A través del cruce de los datos obtenidos a partir del análisis de la documentación del Archivo General de Palacio y del Archivo General Militar de Segovia se han podido comprobar varios casos de purificaciones en los que la Junta Reservada de Estado certificaba la afiliación a sociedades patrióticas, secretas, masonería, sectas, etc., a las Juntas de Purificación Militares de Provincia y en segunda instancia al Consejo Supremo de la Guerra, máximo órgano jurisdiccional militar⁴⁶.

Entre los informes de la Junta hallados en expedientes de purificación de militares, algunos se encuentran firmados por el superintendente general de Policía Juan José Recacho. Estos informes, de estructura muy similar, certificaban si el

44 Sebastián Miñano Bedoya, *Examen crítico de las Revoluciones de España de 1820 a 1823 y de 1836* (Madrid: Imprenta de Cipriano López, 1858), vol. I, 445-446; Juan Francisco Fuentes y Pilar Garí, *Amazonas de la libertad. Mujeres liberales contra Fernando VII* (Madrid: Marcial Pons, 2014), 195-200; “Documentos para la Historia moderna de España. Ordenanza del superintendente general de policía en Madrid de 4 de octubre de 1824”, *Ocios de Españoles emigrados*, n.º 10 (1825): 15-20.

45 Bernabé Bartolomé Martínez, “Las purificaciones de maestros de primeras letras y preceptores de gramática en la reforma de Fernando VII”, *Revista de la Educación*, n.º 2 (1983): 249-254.

46 A través del estudio de esta documentación se advierte la indiferencia ante la veracidad de los hechos, sobre todo en la supuesta adscripción a la masonería. En las fuentes coinciden los considerados masones con los conjurados que extendieron el movimiento de 1820 y provocaron la vuelta del constitucionalismo.

interesado “se halla inscrito en alguna lista, Yndice, ó documento de sectas reprovadas por las leyes”⁴⁷.

Finalmente, y a pesar de que se considere la creación de la Policía General del Reino como un indicio del espíritu reformista de ministros supuestamente moderados y un reforzamiento de la administración civil, lo cierto es que el único interés de Fernando VII era la institucionalización de la represión de liberales o constitucionales. Es más, si la Policía resistió las presiones contrarias de la Iglesia, los capitanes generales o gobernadores militares, “las justicias” mayores y las ordinarias, los voluntarios realistas, etc., fue porque a Fernando VII le interesaba su existencia por su eficacia. Asimismo, la superposición de organismos represores, si bien motivó frecuentes conflictos de competencias, también generalizó la persecución que el rey demandaba⁴⁸.

CONCLUSIONES

La emergencia de un modelo de policía urbana independiente de la administración de justicia en España fue un largo proceso. Decidida en el reinado de Fernando VII, esa independencia fue motivo de continuo conflicto con las instituciones del Antiguo Régimen por sus competencias sobre el control de la población y el orden público. El no restablecimiento de la Inquisición fue la principal causa de lucha del ultrarrealismo en su contra, porque la Policía asumió, junto con otros organismos asociados, la labor inquisitorial de control de las ideas y mentalidades que la Iglesia venía ejerciendo tradicionalmente, por lo que se consideró como una sustituta del Santo Oficio.

La creación de la Policía General del Reino se enmarca en las medidas de reforzamiento del poder de Fernando VII y en la importancia que adquirieron las secretarías de Estado y del Despacho, sobre todo la de Gracia y Justicia, que favorecieron la centralización del poder en el monarca. El cambio que se produce al final de su reinado con la creación del Ministerio de Fomento, situando la Policía

47 En varios expedientes de purificación de oficiales que se albergan en el Archivo General Militar de Segovia, hemos encontrado informes de pertenencia a la masonería, sectas, sociedades prohibidas por las leyes, sociedades patrióticas, etc., firmados por el superintendente general de Policía Juan José Recacho, como los del capitán graduado de coronel Mariano Villalpando (AGMS, 1.ª, B-2709), el coronel de Infantería José Fermín Conget (AGMS 1.ª C-3235), el coronel de Caballería Agustín de Hore (AGMS 1.ª O-473), el brigadier de Infantería Marqués de Quintanar (AGMS, 1.ª, CH-11) o incluso en el expediente del teniente general Pedro Téllez Girón, príncipe de Anglona (AGMS, Célebres 160, Exp. 5).

48 La Parra, *Los Cien Mil Hijos*, 322-323; Jean-Philippe Luis, *L'Utopie réactionnaire. Épuration et modernisation de l'État dans l'Espagne de la fin de l'Ancien Régime (1823-1834)* (Madrid: Casa de Velázquez, 2002), 96-98.

en su estructura, denota un signo de modernidad que anticipa las disposiciones que se tomarán en el Estado liberal.

La eficacia represiva del Estado fernandino se hace patente gracias a la Policía y a la extensión de sus redes de información, siendo una de las razones del fracaso de las intenciones liberales. Bajo la órbita del ministro Calomarde, a partir del 19 de agosto de 1827, perderá la relativa independencia de que disfrutaba, quedando muy desprestigiada por sus usos en el descubrimiento de las tramas de invasión liberales de 1831.

La Policía tuvo un papel destacado en la represión. Sin embargo, existieron otras instituciones que también tuvieron gran protagonismo como la Iglesia o la Justicia; organismos dependientes del gabinete como las Comisiones Militares, la Junta Reservada de Estado y las Juntas de Purificación; o cuerpos armados como el de los Voluntarios Realistas. Finalmente, hasta la sociedad misma, que se encontraba empobrecida económica y moralmente, se aprovechó del sistema y de las recompensas que se ofrecían a los delatores. Por ello, a pesar de que la abundancia de los aparatos represivos generaba frecuentes conflictos de competencias, se “contribuyó a universalizar la persecución, pues lo que escapaba a un tribunal, era recogido por otro”⁴⁹.

BIBLIOGRAFÍA

Colección de los Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes. Desde el 1.º de Marzo hasta 30 de Junio de 1822. Madrid: Imprenta Nacional, 1822, vol. IX.

Colección de los Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes Extraordinarias. Desde el 3 de Octubre hasta 19 de Febrero de 1823. Madrid: Imprenta Nacional, 1823, vol. X.

Colección de los Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años 1820 y 1821. Madrid: Imprenta Nacional, 1821, vol. VII.

ALONSO TEJADA, Luis. *Ocaso de la inquisición.* Algorta: Zero, 1969.

ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, María Jesús. “Invasión francesa, Gobierno intruso. Los fondos de la Guerra de la Independencia en el Archivo Histórico Nacional”. *Cuadernos de Historia Moderna*, n.º 37 (2007): 201-255.

ARTOLA, Miguel. *La España de Fernando VII.* Madrid: RBA, 2005.

BALLBÉ, Manuel. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983).* Madrid: Alianza Editorial, 1983.

BARTOLOMÉ MARTÍNEZ, Bernabé. “Las purificaciones de maestros de primeras letras y preceptores de gramática en la reforma de Fernando VII”. *Revista de la Educación*, n.º 2 (1983): 249-254.

CARRUESCO MARTÍNEZ, Alejandro y Fernando Varas Cruzado. “La justicia oscense durante el reinado de Fernando VII: alcaldes mayores y gobernadores militares y políticos”. *Argensola: Revista de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Altoaragoneses*, n.º 28 (2018): 219-242.

DUFOUR, Gerard. “¿Cuándo fue abolida la Inquisición en España?”. *Cuadernos de Ilustración y Romanticismo*, n.º 13 (2005): 93-107.

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y Juan Francisco Fuentes, dirs. *Diccionario político y social del siglo XIX español.* Madrid: Alianza Editorial, 2003.

- FERRER BENIMELI, José Antonio. *La Masonería Española en el Siglo XVIII*. Madrid: Siglo XXI, 1986.
- FONTANA LÁZARO, Josep. *De en medio del tiempo. La Segunda Restauración española 1823-1834*. Barcelona: Crítica, 2019.
- FUENTES, Juan Francisco y Pilar Garí. *Amazonas de la libertad. Mujeres liberales contra Fernando VII*. Madrid: Marcial Pons, 2014.
- FUENTES, Juan Francisco. “Datos para una historia de la policía política en la Década Ominosa”. *Trienio, Ilustración y Liberalismo. Revista de Historia*, n.º 15 (mayo de 1990): 97-111.
- HINOJAL AGUADO, Diego, “Instrumentos de represión de la Masonería en el reinado de Fernando VII”. En *La Masonería. Mito e Historia en el III Centenario de la Fundación de la Masonería Moderna*, coordinado por José Leonardo Ruiz Sánchez e Yván Pozuelo Andrés, 103-135. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla, 2020.
- HINOJAL AGUADO, Diego, “La Policía de Fernando VII y la persecución de la Masonería”. En *La Masonería Española, Represión y Exilios*, coordinado por José Antonio Ferrer Benimeli, 1467-1488. Zaragoza: CEHME, 2010, vol. II.
- LA PARRA, Emilio y María Ángeles Casado. *La Inquisición en España. Agonía y abolición*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2013.
- LA PARRA, Emilio. *Fernando VII. Un rey deseado y detestado*. Barcelona: Tusquets, 2018.
- LA PARRA, Emilio. *Los Cien Mil Hijos de San Luis. El ocaso del primer impulso liberal en España*. Madrid: Editorial Síntesis, 2007.
- LUIS, Jean-Philippe. *L’Utopie réactionnaire. Épuration et modernisation de l’État dans l’Espagne de la fin de l’Ancien Régime (1823-1834)*. Madrid: Casa de Velázquez, 2002.
- MARTÍN DE BALMASEDA, Fermín. *Decretos del Rey Don Fernando VII*. Madrid: Imprenta Real, 1818, vol. I.

MARTÍN DE BALMASEDA, Fermín. *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII*. Madrid: Imprenta Real, 1819, vol. II.

MARTÍN DE BALMASEDA, Fermín. *Decretos y resoluciones de la Junta Provisional, Regencia del Reino*. Madrid: Imprenta Real, 1824.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. *La Seguridad Pública en el Madrid de la Ilustración*. Madrid: Ministerio del Interior, 1988.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. “Policía, Delincuencia Política y Corrupción en Madrid a finales del siglo XVIII”. *Madrid. Revista de arte, geografía e historia*, n.º 8 (2006): 57-86.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. *Policías y Proscritos. Estado, Militarismo y Seguridad en la España Borbónica (1700-1870)*. Madrid: Editorial Actas, 2014.

MIÑANO BEDOYA, Sebastián. *Examen crítico de las Revoluciones de España de 1820 a 1823 y de 1836*. Madrid: Imprenta de Cipriano López, 1858, vol. I.

MORALES RUIZ, Juan José. “La represión de la Masonería durante el reinado de Fernando VII”. En *La Iglesia Española en la Crisis del Antiguo Régimen*, coordinado por Isidro Sepúlveda Muñoz y Blanca Buldaín Jaca, 199-220. Madrid: UNED, 2003.

NIEVA, Josef María de. *Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII*. Madrid: Imprenta Real, 1824, vol. VIII.

NIEVA, Josef María de. *Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII*. Madrid: Imprenta Real, 1825, vol. IX.

NIEVA, Josef María de. *Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII*. Madrid: Imprenta Real, 1833, vol. XVII.

NIEVA, Josef María de. *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*. Madrid: Imprenta Real, 1834, vol. XVIII.

ORTEGO GIL, Pedro. *Entre jueces y reos. Las postrimerías del Derecho penal absolutista*. Madrid: Dykinson, 2015.

- PARÍS MARTÍN, Álvaro. “Mecanismos de Control Social en la Crisis del Antiguo Régimen: La Superintendencia General de Policía”. En *Actas de la XI Reunión Científica de la Fundación Española de Historia Moderna*, editado por Antonio Jiménez Estrella y Julián J. Lozano Navarro, 838-851. Granada: Universidad de Granada, 2012, vol. I.
- PARÍS MARTÍN, Álvaro. “La policía y el pueblo. Reflexiones sobre el control de la calle en Madrid durante la crisis del antiguo régimen (1780-1833)”. En *Veinticinco años después: Avances en la Historia Social y Económica de Madrid*, editado por Jesús Agua de la Roza et al., 421-462. Madrid: Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, 2014.
- RUIZ JIMÉNEZ, Marta. “Medidas represivas a los integrantes de las sociedades secretas a partir de 1823”. *Trienio, Ilustración y Liberalismo. Revista de Historia*, n.º 45 (2005): 69-93.
- SÁNCHEZ, Santos. *Colección de Pragmáticas, Provisiones, Autos Acordados y otras Providencias Generales Expedidas por el Consejo Real en el Reynado del Señor Don Carlos III*. Madrid: Imprenta de la Viuda e Hijo de Marín, 1803.
- SÁNCHEZ, Santos. *Colección de Pragmáticas, Provisiones, Autos Acordados y otras Providencias Generales Expedidas por el Consejo Real en el Reynado del Señor Don Carlos IV*. Madrid: Imprenta de D. Josef del Collado, 1805, vol. I.
- SUÁREZ VERDEGUER, Federico. *Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo II: *Informes sobre el estado de España (1825)*. Pamplona: Ediciones de la Universidad de Navarra, 1966.
- SUÁREZ VERDEGUER, Federico. *Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo VIII: *Los Agraviados de Cataluña*. Pamplona: Ediciones de la Universidad de Navarra, 1972.
- TURRADO VIDAL, Martín. *Estudios sobre Historia de la Policía*. Madrid: Ministerio del Interior, 1991, vol. I.
- TURRADO VIDAL, Martín. *La Policía en la Historia Contemporánea de España (1766-1986)*. Madrid: Dykinson, 2000.
- VILLÈLE, Comte de. *Memoires et Correspondance*. París: Perrin et Cía., 1889.

3

LES PORTUGAIS ET LA PIDE: POUR UNE APPROCHE “PAR LE BAS”¹



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LINGUA - PORTUGAL

Duncan Simpson*

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL)

RÉSUMÉ

Ce chapitre analyse les “interactions quotidiennes” entre la société portugaise et la police politique (PIDE) de la dictature salazariste (État Nouveau), sous la forme de lettres de dénonciations, de pétitions, et de candidatures spontanées. Il s’appuie sur les apports de la bibliographie internationale des pratiques accusatrices, et de la vie quotidienne en dictature, pour aborder la PIDE depuis les perspectives subjectives des citoyens qui l’approchèrent “par le bas”. L’analyse des diverses modalités d’instrumentalisation de la PIDE mises en œuvre par un large segment de la population, souvent par intérêt personnel ou pour subvenir aux nécessités du quotidien, permet non seulement de mettre en lumière la complexité (et l’ambiguïté) des relations entre la société et la police politique salazariste, mais aussi de pénétrer les mécanismes d’exercice du pouvoir par les autorités de l’État Nouveau.

MOTS CLÉS: Salazar, PIDE, dénonciation, clientélisme

COMO CITAR:

SIMPSON, Duncan. “Les Portugais et la PIDE: pour une approche ‘par le bas’”. Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 50-70.

* Ce chapitre reprend en partie le texte d’un article sur la police politique salazariste, auquel le lecteur pourra également se référer, Duncan Simpson, “Approaching the PIDE ‘From Below’: Petitions, Spontaneous Applications and Denunciation Letters to Salazar’s Political Police in 1964”, *Contemporary European History* 30 (2021): 398-413.

Remerciements. Ce texte s’inscrit dans un projet de recherche financé par l’Union Européenne (Programme pour la Recherche et l’Innovation Horizon 2020) à travers une bourse individuelle Marie Skłodowska-Curie (Id. 842320).

INTRODUCTION

Le phénomène des “pratiques accusatrices”¹, objet d’études dans de nombreux contextes européens et extra-européens, reste largement ignoré par les historiens de la dictature salazariste (État Nouveau), tout comme d’ailleurs les autres formes d’interactions “par le bas” entre la société portugaise et la police politique salazariste (pétitions, candidatures spontanées).² Si certains chercheurs ont cherché à éclairer les subtilités du fonctionnement pratique de la PIDE “sur le terrain” – comme l’influence d’élites locales récalcitrantes³ ou les conflits internes entre entités policières⁴ – et à relativiser le degré de violence exercé par le régime salazariste par le biais de l’analyse comparative⁵, la majorité des travaux consacrés à la PIDE se concentre quasi-exclusivement sur les processus de répression exercés “du haut vers le bas”, présentés comme unique forme de relation entre la société et la police politique.⁶ Par conséquent, l’historiographie de la PIDE se limite, depuis ses débuts, à quelques thématiques dominantes, en particulier l’analyse diachronique de la persécution des opposants (arrestations arbitraires, usage de la torture) et l’influence de la PIDE en tant que facteur dissuasif sur le reste de la population, réduite au rôle de “peuple victime paralysé par la peur”.

Dans ce texte nous prétendons rendre à la société portugaise un rôle d’agent historique actif, ce en abordant la PIDE “par le bas”, c’est-à-dire du point de vue, forcément subjectif, des citoyens qui optèrent pour interagir spontanément avec la police politique. L’étude porte essentiellement sur l’année 1964, point

- 1 Robert Gellately et Sheila Fitzpatrick, ed., *Accusatory practices: Denunciation in Modern European History, 1789-1989* (Chicago: University of Chicago Press, 1997).
- 2 Pour une synthèse du fonctionnement et du rôle de la police politique salazariste (*Polícia Internacional e de Defesa do Estado*, PIDE) dans sa triple mission de garantir la “sécurité de l’État”, contrôler les frontières, et agir en tant qu’agence de renseignement, voir Irene Pimentel, “A Polícia Política do Estado Novo Português, PIDE/DGS: História, Justiça e Memória”, *Acervo* 24, no. 1 (2011): 139–156.
- 3 Alexander Keese et Beatriz Valverde Contreras, “The Limits of Authoritarian Rule at the Periphery: The PIDE, the American Airbase, and Social Control on Terceira Island, Azores, 1954-1962”, *Journal of Social History* 52, no. 4 (2019): 1307–1329.
- 4 Victor Pereira, *La Dictature de Salazar face à l’Émigration: l’État Portugais et ses Migrants en France (1957-1974)* (Paris: Presses de Science Po, 2012); et “El Poder de la Impotencia: Policías y Migración Clandestina entre Portugal y Francia (1957-1974)”, *Política y Sociedad* 42, no. 3 (2005): 103–120.
- 5 Rui Ramos, ed., *História de Portugal* (Lisbon: Esfera dos Livros, 2009), 650–653; Diego Palacios Cerezales, *Portugal à Coronhada* (Lisbonne: Tinta-da-China, 2011), 293.
- 6 Voir João Madeira, ed., *Vítimas de Salazar: Estado Novo e Violência Política* (Lisbon: Esfera dos Livros, 2007); Irene Pimentel, *A História da PIDE* (Rio de Mouro: Temas e Debates, 2007); Fernando Rosas et al., *Tribunais Políticos: Tribunais Militares Especiais e Tribunais Plenários durante a Ditadura e o Estado Novo* (Lisbonne: Temas e Debates, 2009); Fernando Rosas, *Salazar e o Poder* (Lisbonne: Tinta-da-China, 2012), 190–210; Irene Pimentel, *Os Cinco Pilares da PIDE* (Lisbonne: Esfera dos Livros, 2019).

de départ d'un programme de recherche plus large sur les relations entre la société et la PIDE durant la dernière décennie du régime. Notre analyse se base empiriquement sur un corpus de documents d'archives recueillis au cours d'une incursion exploratoire dans les registres de correspondance du ministère de l'Intérieur, les Archives de la Présidence du Conseil, et les Archives de la PIDE. La correspondance entre citoyens et police politique, dispersée parmi les dizaines de milliers de "dossiers individuels" instruits par la PIDE, est par nature difficile à détecter. Durant la période de recherche impartie, nous avons pu localiser 84 lettres de dénonciation, 81 lettres de "candidature spontanée", et un cas de pétition dirigée à un officiel de la PIDE par un groupe de citoyens "communs".⁷ Bien que restreint, ce corpus permet de mettre en lumière des aspects originaux de la relation (ou interrelations) entre la société et la PIDE, qui s'apparentent généralement à autant de stratégies individuelles de collaboration, accommodation, ou adaptation au régime.⁸

Ces interactions "quotidiennes" sont, quant à nous, fondamentales pour la compréhension des mécanismes sociaux qui permirent l'exceptionnelle longévité de l'État Nouveau. Les prendre en compte signifie donc aussi nuancer et compléter l'approche historiographique dominante centrée sur la répression et la violence exercée "d'en haut" par la PIDE. D'une part, ces interactions doivent être comprises comme élément central du "fonctionnement capillaire du pouvoir"⁹ salazariste, qui permettait à l'autorité de s'infiltrer jusque dans les aspects les plus privés de la vie des citoyens. De l'autre, elles ouvrent un point d'accès aux modalités d'instrumentalisation de la PIDE qui permettaient à la population de satisfaire ou des objectifs personnels ou des nécessités du quotidien. L'histoire des relations entre la société portugaise et la police politique ne se limite donc pas à une question de répression politique, mais fait partie d'une thématique plus large à l'échelle européenne, celle de la survie quotidienne de citoyens contraints de vivre sous un système de pouvoir dictatorial.

Fondamentalement, l'analyse du corpus de documents d'archives visera à permettre une interprétation du mode d'exercice du pouvoir sous l'État Nouveau.

7 Nous entendons ici par "citoyens communs" l'immense majorité de la population, qui ne s'engagea pas dans l'opposition au régime – précisément par contraste avec la petite minorité d'opposants qui a accaparé l'attention des historiens de la PIDE jusqu'à présent. Il ne s'agit donc pas d'une vision essentialiste du citoyen commun portugais.

8 Parmi la riche bibliographie sur les pratiques de la "vie quotidienne" en dictature, voir en particulier Alf Lüdtke, ed., *Everyday Life in Mass Dictatorship: Collusion and Evasion* (New York: Palgrave, 2016).

9 Michel Foucault, *Surveiller et Punir* (Paris: Gallimard, 1975), 231.

Le recours généralisé à la prise de décision discrétionnaire – “au cas par cas” – par les agents d’autorité suggère que le modèle d’exercice du pouvoir salazariste s’assimilait en bien des points au clientélisme en tant que système de contrôle social. Dans un tel système, les groupes sociaux subalternes pouvaient bénéficier d’une multitude de “faveurs” en échange de leur soumission au régime. Le corpus nous permettra également d’initier une réflexion sur la “normalisation” par les citoyens communs du cadre institutionnel imposé par le régime.

Notre analyse s’articulera autour d’une typologie des modalités d’instrumentalisation de la PIDE par la population.

LA PIDE EN TANT QUE “PATRON” INFLUENT

Syncrétisme idéologique des droites antilibérales unies sous l’égide de Salazar, l’État Nouveau, formellement institué par la Constitution de 1933, est une forme d’autoritarisme conservateur dans lequel le nationalisme et les valeurs sociales et morales “traditionnelles” – portées par l’Église Catholique – forment les principales références du processus de “régénération nationale” censé répondre à la crise du libéralisme parlementaire. Malgré une brève poussée fascisante entre 1936 et 1940, dans le contexte de la guerre civile espagnole, le régime combine faible mobilisation idéologique et démobilisation politique de la population – la “politique” elle-même étant l’apanage d’une élite dûment sélectionnée.¹⁰ En 1945, le régime survit à la Seconde Guerre mondiale grâce à l’habile gestion de la politique de neutralité par Salazar, et profite ensuite du contexte géopolitique de la guerre froide pour asseoir sa position en tant que partenaire anticommuniste au sein de la coalition occidentale des années 1950. Malgré une contestation interne croissante, en 1964 le régime a recouvré l’essentiel de sa stabilité interne, dans un contexte national marqué par la guerre coloniale. En réponse aux déficiences de l’économie, qui avaient alimenté le mécontentement populaire lors des élections présidentielles de 1958, le régime est alors engagé dans un processus de modernisation qui verra les structures socio-économiques du pays se modifier en profondeur, entraînant une amélioration réelle des conditions de vie.¹¹ Cette tendance à l’amélioration ne doit cependant pas être surestimée. Le processus de modernisation est marqué par de profondes asymétries régionales¹², tandis que les insuffisances infra-structurelles font que, pour la majorité de la population, la

10 Pour une introduction au régime, voir António Costa Pinto, ed., *Contemporary Portugal: Politics, Society and Culture* (New York: Columbia University Press, 2011 [2^{ème} ed.]).

11 Ramos, *História de Portugal*, 687 et 689–690.

12 Adérito Sedas Nunes, “Portugal, Sociedade Dualista em Evolução”, *Análise Social* 7–8 (1964), 407–462.

vie quotidienne reste difficile. Les 1,5 million d'émigrés qui optèrent pour quitter le pays entre 1957 et 1974 en sont l'expression la plus évidente.¹³

La population était de surcroît confrontée à un système politique et administratif non-inclusif, conçu comme instrument de contrôle social. Comme l'a démontré Joyce Riegelhaupt dans son étude sur l'apolitisme dans le Portugal rural des années 1960, l'État Nouveau "élimina la municipalité en tant que lieu (...) de débat et de décision sur les sujets d'administration publique", instaurant à sa place "une administration bureaucratique hautement centralisée". Pour la population rurale, mise en relation de dépendance vis-à-vis du pouvoir central, la "politique" se limitait ainsi "à chercher une influence qui pourrait faciliter l'exécution d'un plan d'action".¹⁴ L'existence de réseaux clientélistes opérés par les notables ruraux est bien connue. La petite paysannerie, en échange de sa déférence, dépendait de ces réseaux non seulement comme point d'accès aux (rares) prestations offertes par l'État mais aussi comme forme de "patronage" lui permettant d'accéder à la terre, à un poste de travail, ou à la concession d'un crédit.¹⁵

Un cas précis dans le corpus d'archives montre comment, dans le contexte de cette "société clientéliste", la PIDE pouvait elle-même figurer parmi les institutions dont les représentants étaient mobilisés "par le bas" dans l'espoir de surmonter les obstacles politiques et administratifs du système salazariste. En février 1964, un officiel de la PIDE, António Faria Pais, expliquait dans un rapport à ses supérieurs que, "depuis que j'ai commencé à louer une maison de campagne" à A-da-Beja (localité semi-rurale en périphérie de Lisbonne), les habitants locaux "me voient comme quelqu'un susceptible de leur être utile. (...) Pour cette raison", poursuivait-il, "ils me demandent constamment de l'aide".¹⁶ L'objet de leur pétition, dans le cas présent, concernait l'installation dans la commune d'un système d'éclairage public, maintes fois promis, sans résultat pratique, par l'autorité administrative. Les habitants qui adressèrent cette pétition à Faria Pais le firent dans l'espoir qu'il serait en mesure de les soutenir en faisant usage de son influence auprès des autorités supérieures. C'est exactement ce qu'il fit. Le 7 février 1964, Faria Pais écrivit à l'influent ex-sous-directeur de la PIDE, Agostinho Barbieri Cardoso, pour lui ra-

13 Pereira, *La Dictature de Salazar Face à l'Émigration*, 11.

14 Joyce Riegelhaupt, "Os Camponeses e a Política no Portugal de Salazar: O Estado Corporativo e o 'Apoliticismo' nas Aldeias", *Análise Social* 59, (1976), 510.

15 Manuel Carlos Silva, "Camponeses Nortenhos: "Conservadorismo" ou Estratégias de Sobrevivência, Mobilidade e Resistência?", *Análise Social* 97, (1987), 437-445.

16 Archives nationales de la Torre do Tombo (ANTT), PCOS/MC, PRC11/A-30-7, NT149, 7 Février. 1964, 4.

ppeler “la promesse faite par Son Excellence le ministre des Travaux publics à ces pauvres gens, lesquels, étant pauvres, (...) nécessitent d’un patronage supérieur”. Il incita également Barbieri Cardoso à activer “ses bons offices” auprès du sous-secrétaire d’État à l’Industrie, ce qu’il fit. Une copie de la lettre originale d’Antônio Faria Pais parvint également à la Présidence du Conseil, sans doute en raison des relations personnelles entre Barbieri Cardoso et Salazar. Quelques semaines plus tard, Faria Pais reçut lui-même une lettre du secrétariat d’État à l’Industrie lui assurant que sa demande “[serait] traitée dans l’année”.¹⁷

Les documents d’archives ne permettent pas de savoir si les habitants locaux savaient effectivement que Faria Pais était un officiel de la PIDE. Il est possible qu’ils l’aient approché simplement parce qu’il semblait être (par son apparence et style de vie) une personne d’influence. Il est cependant parfaitement plausible que sa position ait été connue localement. La PIDE n’entretenait guère le secret sur son personnel, et la communauté locale bénéficiait de ses propres “réseaux” informels d’information, au niveau interindividuel, capables de lui fournir sans grande difficulté l’identité du nouveau résident. Il est donc tout-à-fait plausible que Faria Pais ait été approché parce qu’il représentait une institution largement perçue comme exerçant une grande influence au sein du régime, faisant de lui un “patron” particulièrement précieux aux yeux de la population locale.

Un phénomène similaire a été observé dans nombre de contextes dictatoriaux, notamment dans les régimes à forte longévité, où la police politique avait eu le temps de s’enraciner profondément dans la société. En RDA, c’était la réputation de toute-puissance de la Stasi qui poussait les citoyens à l’approcher “par le bas” dans l’espoir d’obtenir des “ardoises pour les bâtiments décrépits” ou “des pièces de rechange pour les lignes de production défectueuses”.¹⁸ En dépit des différences de contextes sociaux et idéologiques, sous l’État Nouveau comme en RDA la police politique pouvait servir à surmonter les obstacles posés par des systèmes politiques et administratifs opaques.

Si les archives consultées jusqu’à présent n’offrent pas d’autre cas semblable à celui-ci, le fait que Faria Pais ait présenté sa lettre à Barbieri Cardoso comme “une autre requête” indique que ce n’était pas la première fois qu’il endossait le rôle d’intermédiaire entre la population “ordinaire” et les autorités du régime. La rapidité avec laquelle le problème soulevé par la pétition a par la suite été traité

¹⁷ ANTT, *idem*, Avril 1964, 1.

¹⁸ Jens Giesecke, *The History of the Stasi* (Oxford: Berghahn Books, 2014), 111.

suggère également la normalité de la procédure, et que ce type d'interactions n'était pas rare.

LA PIDE EN TANT QUE DISPOSITIF DE COERCITION APPROPRIABLE

Si l'influence de la PIDE au sein du régime contribuait à en faire un agent de patronage aux yeux de la population, dans d'autres situations les citoyens abordaient la PIDE dans l'espoir de bénéficier personnellement de ses pouvoirs coercitifs. Nous nous limiterons ici aux dénonciations relatives à l'émigration clandestine, et produites par les candidats à l'émigration eux-mêmes.

Ces dénonciations visaient principalement les passeurs et autres "recruteurs" (*engajadores*) de migrants, et pouvaient être déclenchées avant même que la tentative de passage de la frontière n'ait commencé. Ainsi le 21 avril 1964, à Porto, Firmino de Barros et Manuel da Silva furent arrêtés par la PIDE pour "escroquerie dans le cadre du recrutement de migrants", après qu'un de leurs "clients", António Martins, les ait dénoncés pour ne pas lui avoir fourni de passeport (dûment payé).¹⁹ D'autres candidats à l'émigration dénonçaient leurs passeurs s'ils considéraient que la qualité du "service" fourni n'avait pas à la hauteur de leurs attentes. Alfredo Pereira, arrêté à son arrivée en France en mars 1964, écrivit ainsi à la PIDE pour dénoncer son passeur Mário Brás.²⁰ Comme le laisse entendre le contenu de sa lettre, il espérait aussi que les agents de la police politique l'aideraient à récupérer la somme payée au passeur.

Le plus surprenant dans chacun de ces cas, c'est que les émigrés clandestins n'hésitaient pas à recourir à la PIDE pour "résoudre" un problème qui était, para sa propre nature, un crime relevant de la compétence de la police politique. En dénonçant leurs passeurs, les migrants s'exposaient effectivement au risque d'être eux aussi arrêtés. S'ils le firent néanmoins, c'est sans doute qu'ils avaient conscience de l'incapacité infrastructurelle de la PIDE à faire face à l'ampleur du phénomène migratoire. En effet, depuis au moins la fin des années 1950, la PIDE manquait non seulement de ressources humaines pour contrôler efficacement les frontières, mais aussi des moyens logistiques pour procéder à l'arrestation du nombre toujours plus important d'émigrés clandestins. Par expérience, personnelle ou indirecte, les migrants pouvaient s'attendre à un traitement relativement clément de la part de la PIDE – et, plus largement, de la part de l'appareil judiciaire, tout aussi surchargé.

19 ANTT, PIDE, SC, PC 299/64, NT5604, 7-8; et PIDE, Del P., PC 57/64, NT3205, 1-2.

20 PIDE, Del. P., PC 44/64, NT3204, 4.

Les lettres de dénonciation offrent une perspective originale sur la perception de la PIDE entre les migrants. Ceux-ci craignaient naturellement la PIDE en tant que force de police chargée d'empêcher leur sortie du pays, mais les dénonciations – qui incluaient généralement un appel à l'“assistance” de la police politique – montrent également à quel point il leur était facile de considérer la PIDE comme une entité policière “légitime” (au même titre que les forces de police régulières) si tel convenait à leur intérêt. La représentation, si publiquement diffusée depuis, d'une police politique unanimement méprisée, n'était apparemment pas suffisamment forte à l'époque pour les en dissuader. Fondamentalement, les lettres de dénonciation s'inscrivaient dans l'économie complexe des relations entre migrants et passeurs. La menace posée par la PIDE était appropriée par les migrants dans le cadre d'une stratégie délibérée visant à affirmer un certain contrôle sur les passeurs.

L'instrumentalisation de la PIDE en tant dispositif de contrôle/punition était effectivement l'un des rares moyens par lesquels les migrants pouvaient se libérer de leur situation de passivité et dépendance. Le 29 août 1964, Fernando Alves, un émigré clandestin dont le voyage vers la France avait été particulièrement difficile, écrivit à sa mère pour lui demander de signaler l'identité de son passeur d'abord au poste local de la *Guarda Nacional Republicana* (GNR), puis, s'“ils ne s'intéressent pas [à mon cas]”, au capitaine de la GNR de Braga. “Et fais-moi savoir ce qu'il se passe”, insista-t-il, “j'ai une lettre prête à envoyer à la PIDE, parce que [le passeur] m'a dit que je devrais marcher [seulement] six heures et que je n'aurai pas faim et c'était la pire situation que j'aie jamais vécue, je n'ai jamais eu aussi faim et autant marché pendant 40 heures [sic]”.²¹ Comme le montre cet épisode, la PIDE pouvait également être perçue par la population rurale pauvre (sociologiquement, l'immense majorité des migrants) comme une entité policière supérieure, capable de transcender les intérêts locaux et la corruption (fréquente) des Gardes de la GNR opérant en zone frontalière.

Le sentiment croissant d'impunité parmi les clandestins et leurs proches favorisa le développement de nouvelles perceptions en relation à la PIDE, centrées moins sur sa capacité de répression (de plus en plus réduite), et d'avantage sur les possibles utilisations instrumentales de la police politique. Dans une lettre datée du 21 août 1964, une mère inquiète, Maria Nascimento, alla jusqu'à demander à la PIDE de “chercher des informations sur le sort de [son] fils Rui Fer-

21 PIDE, Del. P., PC 242/64, NT3221, 29 Août 1964, 12.

reira et sa femme”, n’ayant pas reçu de nouvelles d’eux depuis leur départ.²² Quelques années plus tard, après la chute du régime, Oscar Cardoso, ex-agent de la PIDE, affirmerait que “de nombreuses épouses et mères de migrants” étaient venues “à notre siège afin de demander de l’aide pour rendre visite à leurs fils et maris à l’étranger”. Ils “avaient recours à nous”, précisait-il, “parce qu’ils savaient que nos compétences incluaient (...) la délivrance de passeports”.²³ Cardoso citait notamment le cas d’une femme âgée, dont le mari avait subi un accident en France. Lorsqu’elle s’est rendue au siège de la police politique pour obtenir son aide, la PIDE lui aurait délivré un passeport spécial et même acheté un billet de train afin qu’elle puisse rendre visite à son mari à l’hôpital. Une telle générosité, si tant est qu’elle exista réellement, était certainement limitée à quelques cas exceptionnels. Il ne fait cependant guère de doute, en dépit de la nature sélective des souvenirs d’Oscar Cardoso, que la nature des interactions entre les migrants clandestins et la PIDE durant ces années ne se limitait pas à une simple relation dichotomique entre répressur et persécuté.

LA PIDE EN TANT QU’INSTRUMENT DE RÉOLUTION DE CONFLITS PRIVÉS

La PIDE était également approchée “par le bas” pour faire en sorte que son pouvoir répressif soit effectivement déclenché contre une tierce-partie. La bibliographie internationale des pratiques accusatrices – relative à l’Italie fasciste, l’Allemagne nazie, la Russie soviétique, ou la RDA – souligne la prépondérance du motif privé dans la production de dénonciations, souvent liées à des conflits interindividuels de nature triviale.²⁴ Le Portugal sous Salazar n’échappe pas à cette règle, même si, comme nous le verrons, les motifs des dénonciations étaient généralement bien plus diffus que ne le laisse supposer une interprétation de type mono-causal.

Le plus étonnant en ce qui concerne cette forme d’interaction spontanée avec la PIDE est l’extrême diversité des situations sociales susceptibles de conduire à ce type de dénonciation. Le constat n’est pas anodin. Il convient en effet de souligner ici que cette extrême variété qualitative des dénonciations suggère, par sa nature même, l’importance du phénomène en termes quantitatifs. Comme

22 PIDE, Del. P., vol. 82, NT9487, 10^o Livro, entrée no. 1892.

23 In Bruno Oliveira Santos, *Histórias Secretas da PIDE/DGS* (Lisbon: Nova Arrancada, 2000), 50.

24 Voir en particulier Sheila Fitzpatrick, “Signals from Below: Soviet Letters of Denunciation of the 1930s”, *The National Council for Soviet and East European Research: The practice of Denunciation in Stalinist Russia*, 1 (1994): 19; et Robert Gellately, “Denunciations in Twentieth Century Germany: Aspects of Self-Policing in the Third Reich and the German Democratic Republic”, *Journal of Modern History*, 68 (1996): 946.

nous l'avons déjà montré, la PIDE était mobilisée “par le bas” dans le contexte de conflits intrafamiliaux ou, dans un cadre entrepreneurial, pour tenter de nuire à la concurrence.²⁵ De fait, dans le Portugal de Salazar, l'incident le plus trivial pouvait donner lieu à une dénonciation motivée par la vengeance personnelle. Ainsi, après s'être vu refusé l'entrée au “Diana-Bar” durant les célébrations du carnaval à Póvoa de Varzim, un citoyen n'hésita pas à écrire (anonymement) à la PIDE pour l'exhorter à enquêter sur le comportement “suspect” de l'un des membres de la commission d'organisation des festivités. Après enquête, la PIDE conclut que ce dernier appartenait en réalité à une riche famille locale, connue pour son soutien au régime, et qu'il s'était fait “de nombreux ennemis” en tant que portier le soir du carnaval.²⁶ La PIDE était également utilisée dans le cadre de querelles de voisinage. Lorsque la police politique reçut une lettre anonyme accusant Armando Alves, un employé de la typographie *Lello e Irmão*, à Porto, de distribuer des tracts de propagande communiste, l'enquête démontra que la dénonciation provenait en fait de “disputes” entre voisins autour d'un “mur de jardin”, ainsi que de la jalousie causée par la réussite professionnelle du “suspect”.²⁷ Le recours à la PIDE par le biais de la dénonciation servait aussi à résoudre des différends sur le lieu de travail. Dans une lettre datée du 3 janvier 1964, l'auteur, se présentant comme un parent d'élève du séminaire d'Ermesinde, informait la PIDE de prétendues “activités subversives” parmi les enseignants, et désignait le père Sebastião Bras comme “particulièrement suspect”. Le résultat de l'investigation menée par la PIDE montra que la dénonciation résultait en fait d'un désaccord entre le prêtre et deux enseignants du séminaire, à la suite duquel ces derniers avaient été licenciés. L'un d'eux, suite à son licenciement, en était “même arrivé au point de dire à plusieurs (...) employés de l'école qu'il écrirait à la PIDE afin de ruiner la vie du père Sebastião en le qualifiant de communiste”.²⁸ Le fait qu'il ait si ouvertement déclaré ses intentions suggère de nouveau que la culture de la dénonciation instrumentale était devenue pratique courante dans le Portugal de Salazar.

Si, dans chacun de ces cas, le motif personnel est prépondérant dans la production des dénonciations, il serait toutefois réducteur de limiter le phénomène à cette seule dimension. En effet les dénonciations résultaient habituellement d'un ensemble de motifs qui tendaient à se renforcer mutuellement. Ceux-ci incluaient fréquemment un sentiment (bien que diffus) d'identification avec le régime.

25 Duncan Simpson, “Approaching the PIDE ‘From Below’”, 407-408.

26 PIDE, Del. P., P. Ind. 34172, NT3979, lettre reçue par la PIDE le 11 février 1964, 2-6.

27 PIDE, Del. P., P. Ind. 10502, NT3618, lettre reçue par la PIDE le 27 janvier 1964, 1-6.

28 PIDE, Del. P., P. Ind. 18962, NT3755, 11-15.

LA PIDE EN TANT QUE PLATEFORME DE COLLABORATION AVEC LE RÉGIME

L'image que la PIDE tentait de projeter publiquement, tout comme les liens qu'elle entretenait avec la société, restent peu étudiés. On sait cependant que la collaboration "par le bas" pouvait être directement encouragée par les autorités. Ainsi le 17 février 1970, dans le cadre d'une "campagne nationale" contre la pornographie, le ministère de l'Intérieur fit publier une note officielle dans la presse appelant les citoyens à contribuer en adressant leurs "plaintes" (ou dénonciations) à la PIDE.²⁹ L'énoncé rationnel de la mission de la PIDE offrait de fait à la population l'opportunité de contribuer à sa réalisation, sur la base d'un engagement commun autour des valeurs défendues par l'État Nouveau.

Le corpus d'archives comprend une proportion importante de "dénonciations par devoir", issues d'un sentiment d'allégeance au régime.³⁰ Au total, 25 des 84 lettres informaient la PIDE de l'action "subversive" des "anti-situationnistes". Par leur contenu, celles-ci se distinguent par la virulence de leurs diatribes contre le communisme, perçu comme une idéologie antinationale et corruptrice de l'"ordre naturel". Ainsi dans les deux lettres qu'il adressa les 14 et 19 mai 1964 au ministère de l'Intérieur, pour y dénoncer le "militantisme révolutionnaire" d'António Jorge et Jerónimo Bernardes à Alpiarça, Rufino Sebastião exprimait sa peur que la ville ne soit "définitivement perdue" et appelait la PIDE à intervenir en "punissant ces communistes qui (...) font tant de mal à notre patrie bien-aimée".³¹ Dans une troisième lettre anonyme, relative au même cas, l'auteur qualifiait le communisme de "doctrine maudite" et lamentait le fait que la "vie communiste arriérée [sic]" de Bernardes ait donné "mauvaise réputation" à la ville.³² Tant le champ sémantique employé, comme le fait qu'António Jorge et Jerónimo Bernardes aient été effectivement arrêtés par la PIDE, suggèrent que les dénonciations résultaient d'un réel sentiment d'identification au régime – concrétisé dans le "devoir" commun de protéger la nation de l'"infiltration" communiste – et qu'elles étaient fondées.

La plupart de ces lettres de dénonciation faisaient d'ailleurs explicitement référence à l'idéologie salazariste, en particulier à deux de ses principes fondateurs. Le premier est la défense du catholicisme en tant que "cadre spirituel na-

29 *Diário da Manhã*, édition du 17 février 1970, 1.

30 Sur les *duty denunciations*, voir Fitzpatrick, "Signals from below", 5-13

31 PIDE, SC/E/GT 649, NT 1444, 8-10.

32 PIDE, SC, PC 1728/64, NT5691, lettre datée du 6 Juillet 1964, 24-26.

turel” de la nation portugaise. Dans une société soumise aux effets de l’alliance entre le régime et l’Église Catholique, visant à réaliser un programme de “rechristianisation intégrale” de la nation³³, les principes du catholicisme conservateur imprégnaient les normes morales établies. Ces dernières étaient fréquemment invoquées dans les lettres de dénonciation. Le corpus contient 18 lettres écrites dans le but de signaler des individus soupçonnés de pratiques “immorales” – des jeux de hasard à la prostitution –, devant être considérées à la lumière des politiques de l’État Nouveau en faveur de la “décence et de la vertu morale”. Trois de ces lettres de dénonciation étaient écrites par des prêtres catholiques. Dans l’une d’elle le curé de Vila Nova de Foz Coa, Manuel Castinho, informait la PIDE de la circulation de “photos pornographiques” et d’une “campagne locale contre l’Église”.³⁴ Dans une autre, le père Serafim Lara dénonçait l’instituteur local pour l’avoir “empêché d’enseigner les cours de morale”.³⁵ Si ces lettres sont le produit d’un “devoir” partagé par les autorités spirituelles et temporelles au nom du “bien-être spirituel” de la nation, elles témoignent aussi du rôle du clergé provincial en tant qu’“agents de conformité sociale et de vigilance politique”.³⁶ Le second principe du salazarisme fréquemment invoqué dans les dénonciations est le colonialisme. Le discours salazariste sur les spécificités de la projection impériale du Portugal outre-mer, et son importance pour la nation, prit une signification particulière avec l’éruption de la guerre coloniale. Nombreuses sont les lettres de dénonciation sur l’émigration clandestine qui font écho à ce discours en insistant sur la nécessité d’empêcher les jeunes hommes valides de se soustraire à leur devoir patriotique dans l’“Afrique portugaise”. Dans la lettre qu’il adressa à la PIDE le 18 août 1964, pour dénoncer le rôle de João Valadares dans le passage en France d’une cinquantaine d’émigrés clandestins, Francisco Alves faisait ainsi question d’insister sur le fait que “beaucoup [d’entre eux] allaient commencer leur service militaire”.³⁷ Au milieu des années 1960, l’attachement aux territoires coloniaux de la nation restait un sentiment très populaire – quoique loin d’être universel. Dans un rapport à ses supérieurs daté du 24 août 1964, un agent de la PIDE en poste à Guarda notait que la plainte la plus fréquemment entendue parmi la population locale était qu’“alors que certains envoient plusieurs de leurs en-

33 Duncan Simpson, *A Igreja Católica e o Estado Novo Salazarista* (Lisbonne: Edições 70, 2014).

34 Ministério do Interior, Gabinete do Ministro (inc. 2003), Registo de Correspondência Recebida, NT36, entrée no. 8993, 4 novembre 1964.

35 *Idem*, NT34, entrée no. 1684, 18 février 1964.

36 Tom Gallagher, “Controlled Repression in Salazar’s Portugal”, *Journal of Contemporary History* 14, 3 (1979): 397.

37 PIDE, Del. P., PC 154/64, NT3211, 4.

fants défendre les territoires d'outre-mer, beaucoup d'autres ne font que suivre le chemin de la France".³⁸ À Ponte de Sor, où la PIDE avait placé en résidence surveillée le père angolais Joaquim Pinto de Andrade (partisan de l'indépendance), la population locale se mobilisa rapidement pour obtenir son expulsion, voyant en lui un "traître aux Patrie".³⁹ Un sondage d'opinion réalisé peu après la chute du régime allait plus tard montrer que la politique coloniale du régime, qui permit à l'État Nouveau de renouveler (temporairement) le consensus politique national, avait trouvé un écho particulier parmi la population la plus modeste et la moins éduquée.⁴⁰ Les références fréquentes aux "provinces d'outre-mer" dans les lettres de dénonciation reflétaient en partie ce sentiment.

Dans un régime à faible mobilisation idéologique, la propension des dénonciations à provenir d'un simple "sens du devoir" restait cependant proportionnellement limitée. Le corpus suggère plutôt que l'affirmation du devoir avait tendance à coexister avec d'autres motifs tout aussi importants, notamment le motif personnel. Ainsi la dénonciation par Francisco Alves du passeur João Valadares résultait à la fois de son engagement pour la préservation de "l'Afrique portugaise" et de sa jalousie envers le "succès" financier de celui-ci.⁴¹ De même, la lettre adressée à la PIDE par Francisco Ribeiro pour dénoncer un autre passeur, José Contente, comprenait non seulement une longue digression moralisante sur la vie privée supposément "dissolue" du suspect – marquant son identification aux valeurs conservatrices défendues par le régime – mais aussi un fort sentiment de jalousie matérielle.⁴² Dans chacun de ces cas – dont le corpus contient de nombreux exemples –, si le motif dominant des dénonciateurs semble avoir été la quête d'un objectif personnel, ces derniers étaient aussi suffisamment en accord avec l'idéologie salazariste pour ne pas considérer leurs actions comme répréhensibles d'un point de vue politique ou moral, ce qui contribuait à abaisser le seuil d'inhibition envers les pratiques accusatrices.⁴³

38 PIDE, SC, SR 1330/64, NT3403, 5.

39 PIDE, SC, PC 1759/64, NT5694, Janvier 1964, 2 et 8.

40 In Rui Ramos, "'O Império que Nunca Existiu': a Cultura da Descolonização em Portugal C. 1960-C.1980", *Revista de História das Ideias* 28 (2007): 443.

41 Dans sa lettre, Alves ne put s'empêcher de noter que le passeur "faisait le plein d'argent" à travers ses activités illégales, PIDE, Del. P., PC 154/64, NT3211, 4.

42 PIDE, Del. C., Proc. 553, NT10690, lettre datée du 12 janvier 1964, 951.

43 Nous adaptons ici une formulation employée par Gieseke, *History of the Stasi*, 84.

LA PIDE EN TANT QU'OPPORTUNITÉ ÉCONOMIQUE

Selon la Commission d'Extinction de la PIDE/DGS, en 1974 la police politique employait un réseau d'environ 20 000 informateurs payés. Les informateurs réguliers touchaient un salaire mensuel, tandis que les “collaborateurs occasionnels” étaient rémunérés selon la qualité de l'information fournie.⁴⁴ Bien qu'en règle générale la PIDE cherchait à recruter ses informateurs de forme proactive, les membres du public pouvaient également “postuler” spontanément pour le rôle. Malgré ses limitations du point de vue quantitatif, le corpus d'archives ouvre des pistes de recherche originales sur le phénomène des “candidature spontanées” adressées à la PIDE.

Au cours de l'année 1964, 81 lettres de candidatures spontanées furent adressées au ministère de l'Intérieur par des citoyens souhaitant intégrer la police politique – 21 en tant qu'informateurs, 60 en tant que fonctionnaires/agents.⁴⁵ (Ce chiffre, qui n'inclut pas les lettres adressées directement à la PIDE, à Salazar, ou au Président de la République, ne représente qu'une petite partie de ces candidatures spontanées). Dans le même temps, le ministère de l'Intérieur ne reçut que 23 candidatures spontanées de citoyens voulant intégrer la *Polícia de Segurança Pública* (ou PSP, chargée de la police en milieu urbain), et 17 concernant la GNR. Les registres de correspondance contiennent de brefs résumés de ces lettres, offrant un aperçu de leur contenu. La nature des fonctions “prétendues” par les postulants constitue le premier signe de la basse extraction sociale de ces derniers. Ainsi António Nunes et Júlio Nogueira, dans des lettres datées respectivement du 20 mars et du 27 juin 1964, réclamaient “une place dans la PIDE en tant que chauffeur”.⁴⁶ Le 13 février 1964, Rosa Ferreira demandait “une place dans les services de nettoyage de la PIDE”.⁴⁷ Un échantillon supplémentaire de lettres de candidature adressées à la PIDE entre 1963 et 1965 confirme cette tendance, non seulement en raison de la pauvreté de la syntaxe et du champ lexical employés par les auteurs (signes d'un capital culturel et d'un statut socio-économique peu élevés), mais aussi parce que les candidats eux-mêmes n'hésitaient généralement pas à mettre en avant la précarité de leur situation matérielle – l'un d'eux se qualifiant par exemple de “petit a Nalphabète [sic] (“*pequeno a Nalfabético*”).⁴⁸

44 Pimentel, *História da PIDE*, 318.

45 Selon les registres de correspondance du ministère de l'Intérieur, ...

46 Ministério do Interior, Gabinete do Ministro (inc. 2003), Registo de Correspondência Recebida, NT35, entrées no. 2263 and 5568.

47 *Idem*, NT34, entrée no. 1345.

48 In Duncan Simpson, “The ‘Sad Grandmother’, the ‘Simple but Honest Portuguese’ and the ‘Good Son of the Fatherland’: Letters of Denunciation in the Final Decade of the Salazar Regime”, *Análise Social*, 226 (2018): 21–23.

Que la PIDE ait recruté principalement dans les basses couches sociales ne constitue guère une nouveauté.⁴⁹ Cependant, ce constat n'a jusqu'à présent été interprété que comme une "preuve" supplémentaire du manque de sophistication – ou du caractère "primaire" – de la PIDE en tant qu'entité policière, plutôt que comme une indication de son rôle en tant que ressource économique pour les citoyens les plus démunis. Comme l'ont observé les historiens du quotidien en dictature, l'attitude des citoyens communs vis-à-vis des institutions officielles était en large mesure motivée par ce que ces dernières pouvaient offrir en termes d'"opportunités de contrôle sur les biens matériels, d'avancement professionnel, ou de promotion sociale".⁵⁰ Un tel pragmatisme ne pouvait que s'intensifier proportionnellement au degré de privation matérielle des individus approchant ces mêmes institutions officielles. Le besoin de promotion sociale en particulier aide sans doute à expliquer l'avantage comparatif dont semblait jouir la PIDE en tant que potentiel employeur par rapport à la GNR et à la PSP – comme le suggère le nombre de candidatures spontanées reçues par le ministère de l'Intérieur pour chacune de ces entités. Il serait évidemment faux de supposer que tous les individus qui postulaient à la PIDE le faisaient en raison de leur destitution matérielle ou sociale. L'un d'entre eux "candidata" à une position de dactylographe, un autre à un poste de radiotélégraphiste⁵¹, ce qui dans les deux cas signalait un certain degré de formation et d'éducation. Il serait également spéculatif d'évaluer l'importance du phénomène au regard des recherches menées pour le présent chapitre. Ce qui est indéniable, toutefois, c'est que les marques empiriques analysées à ce jour suggèrent que le contexte de pauvreté endémique dans le Portugal de Salazar a contribué à façonner la nature des relations entre la société et le PIDE – faisant de celle-ci une potentielle ressource économique et professionnelle, plutôt qu'un simple agent de répression enduré passivement "par le bas".

CONCLUSION

Notre analyse souligne le caractère multiforme des (inter)relations entre la société portugaise et la PIDE, par contraste avec un discours historiographique centré sur les mécanismes de répression exercés "du haut vers le bas". Les citoyens communs pouvaient recourir à la PIDE en tant que "patron" influent, dispositif de coercition appropriable, instrument de résolution de conflits privés, plateforme de collaboration avec le régime, et ressource économique.

49 Pimentel, *História da PIDE*, 56.

50 Paul Corner, "Collaboration, Complicity, and Evasion under Italian Fascism", in Lüdtkke, ed., *Everyday Life in Mass Dictatorship*, 77.

51 Ministério do Interior, Gabinete do Ministro (inc. 2003), Registo de Correspondência Recebida, 1964, NT35, entrées no. 3689 et 4038, lettres datées du 3 et 18 Mai 1964 respectivement.

Trois aspects de ces interactions “quotidiennes” doivent être soulignés en conclusion. Premièrement, l’extrême diversité des situations sociales donnant lieu à ces interactions suggère un haut degré de normalisation du système institutionnel salazariste en tant que cadre “intériorisé” de la vie quotidienne, lui-même résultat de la “routinisation” de l’expérience personnelle des structures de pouvoir en place.⁵² Le phénomène n’est pas spécifique à l’État Nouveau et caractérise au contraire la majorité des régimes dictatoriaux de forte longévité, comme la Russie soviétique ou la RDA. Plutôt que de rester passive, la société s’adapta au système institutionnel imposé par le régime, y compris sa police politique. Les citoyens exploitaient individuellement les opportunités qui se présentaient, soit comme moyen de contourner les blocages typiques d’un régime politique non inclusif (par le biais de pétitions ou de lettres de candidature), soit pour tenter d’atteindre un objectif personnel (par la dénonciation). Tout autant que les mécanismes (sur-)étudiés de la répression violente exercée par la PIDE, ces signes de normalisation “par le bas” doivent être pris en considération pour comprendre l’exceptionnelle durabilité du régime. Deuxièmement, si l’impact des “dénonciations par devoir” durant le régime de Salazar ne doit pas être négligé, celles-ci étaient moins fréquentes que dans les régimes à forte mobilisation idéologique. L’État Nouveau offrait bel et bien à ses citoyens la possibilité de participer à la réalisation de son programme idéologique, mais dans un cadre dénué de l’élan mobilisateur associé par exemple à la *Volksgemeinschaft* nazie ou l’utopie socialiste Est-allemande. Le corpus d’archives indique plutôt que les dénonciations tendaient à résulter d’un ensemble de motifs, mêlant souvent soutien au régime (ou à un aspect de son idéologie) et poursuite opportuniste d’un objectif personnel. Enfin, les lettres de “candidature spontanée” adressées à la PIDE suggèrent que la privation matérielle, dans un contexte marqué par les inégalités sociales et la pauvreté endémique, a exercé une influence importante sur la nature même des relations entre la société et la PIDE – marquées peut-être moins par la “peur de la police politique” et le “désir de liberté” que par la nécessité pratique d’appliquer des stratégies de survie matérielle.

En matière de contrôle social, les dénonciations spontanées fournissaient à la PIDE les moyens de s’infiltrer dans les relations sociales au niveau local et même inter-individuel. Pour reprendre un concept foucauldien, elles participaient ainsi à “l’opération capillaire du pouvoir” salazariste et par là-même à la continuité du régime. Plus largement, le corpus d’archives offre aussi un éclairage original

52 Sur les mécanismes de normalisation des structures de pouvoir, voir Mary Fulbrook, ed., *Power and Society in the GDR 1961-1979* (Oxford: Berghahn Books, 2008), 13-16.

sur les modalités d'exercice du pouvoir par l'autorité salazariste. Dans la plupart des cas individuels contenus dans le corpus, la PIDE était approchée "par le bas" par des citoyens désireux d'utiliser son statut d'institution-clé au sein du régime pour mettre en avant ce qui s'apparentait finalement à des demandes d'attention ou d'assistance "personnalisées". Généralement pour des raisons de nécessité matérielle, le citoyen commun se trouvait facilement "poussé" à collaborer avec la PIDE, que ce soit pour surmonter l'indifférence bureaucratique du régime (comme dans le cas de la pétition d'un officiel de la PIDE à A-da-Beja), pour bénéficier d'un "service" que seule la PIDE pouvait fournir (comme la restitution d'un paiement à un passeur, ou pour obtenir des nouvelles d'un parent à l'étranger), ou simplement pour accéder à une source de revenus (comme dans le cas des candidatures spontanées). L'extrême réactivité de la police politique encourageait à son tour le développement de ce type de relations instrumentales, renforçant ainsi le rôle de la PIDE en tant qu'"institution dont les agents pouvaient être sollicités "par le bas" pour dispenser des "faveurs" au cas-par-cas.

La nature des relations entre la PIDE et les citoyens qui interagirent spontanément avec elle partage ainsi des similitudes avec les mécanismes sociaux étudiés par les spécialistes du clientélisme en tant que système de contrôle social.⁵³ Tel est particulièrement évident du côté "client" de la relation, c'est-à-dire dans les "stratégies de survie" de soumission ou collaboration adoptées par les groupes sociaux subalternes comme forme d'accès aux ressources ou pour tenter d'influencer la prise de décision dans un système politique fermé. Le recours à la notion de clientélisme comme prisme analytique permet également d'ouvrir de nouveaux questionnements sur la nature des interactions quotidiennes entre les citoyens communs et la PIDE. Il s'agirait notamment d'étudier à quel point la réactivité de la PIDE aux appels personnalisés venus "d'en bas" s'inscrivait dans un système de gouvernance transversal aux institutions du régime, dans lequel l'utilisation du pouvoir discrétionnaire par les agents d'autorité aurait délibérément servi à maintenir la population dépendante, et donc sous contrôle. Un approfondissement quantitatif des recherches sera nécessaire pour déterminer l'applicabilité d'un tel modèle interprétatif à l'État Nouveau salazariste.

53 Sur le clientélisme péroniste en Argentine, voir les travaux de l'ethnographe Javier Auyero, en particulier "The Logic of Clientelism in Argentina: an Ethnographic Account", *Latin American Research Review*, 35, 3 (2000): 55-81; *Poor People's Politics* (Durham, N.C.: Duke University Press, 2001); et "Poor People's Lives and Politics: The Things a Political Ethnographer Knows (and Doesn't Know) After 15 Years of Fieldwork", *New Perspectives on Turkey* 46 (2012): 95-127.

BIBLIOGRAPHIE

- AUYERO, Javier, “The Logic of Clientelism in Argentina: an Ethnographic Account”, *Latin American Research Review*, 35, 3 (2000): 55–81.
- AUYERO, Javier, *Poor People’s Politics*. Durham, N.C.: Duke University Press, 2001.
- AUYERO, Javier, “Poor People’s Lives and Politics: The Things a Political Ethnographer Knows (and Doesn’t Know) After 15 Years of Fieldwork”, *New Perspectives on Turkey* 46 (2012): 95–127.
- CEREZALES, Diego Palacios, *Portugal à Coronhada*. Lisbonne: Tinta-da-China, 2011.
- CORNER, Paul, “Collaboration, Complicity, and Evasion under Italian Fascism”, in Lüdtke, ed., *Everyday Life in Mass Dictatorship*. New York: Palgrave, 2016, pp. 75-93.
- FITZPATRICK, Sheila, “Signals from Below: Soviet Letters of Denunciation of the 1930s”, *The National Council for Soviet and East European Research: The practice of Denunciation in Stalinist Russia*, 1 (1994).
- FOUCAULT, Michel, *Surveiller et Punir*. Paris: Gallimard, 1975.
- FULBROOK, Mary, ed., *Power and Society in the GDR 1961-1979*. Oxford: Berghahn Books, 2008.
- GELLATELY, Tom, “Controlled Repression in Salazar’s Portugal”, *Journal of Contemporary History* 14, 3 (1979): 385-402.
- GELLATELY, Robert, “Denunciations in Twentieth Century Germany: Aspects of Self-Policing in the Third Reich and the German Democratic Republic”, *Journal of Modern History*, 68 (1996): 931-967.
- GIESEKE, Jens, *The History of the Stasi*. Oxford: Berghahn Books, 2014.
- KEESE, Alexander et CONTRERAS, Beatriz Valverde, “The Limits of Authoritarian Rule at the Periphery: The PIDE, the American Airbase, and Social Control on Terceira Island, Azores, 1954-1962”, *Journal of Social History* 52, no. 4 (2019): 1307–1329.

- LÜDTKE, Alf, ed., *Everyday Life in Mass Dictatorship: Collusion and Evasion*. New York: Palgrave, 2016.
- MADEIRA, João, ed., *Vítimas de Salazar: Estado Novo e Violência Política*. Lisbon: Esfera dos Livros, 2007.
- NUNES, Adérito Sedas, "Portugal, Sociedade Dualista em Evolução", *Análise Social* 7-8 (1964): 407-462.
- PEREIRA, Victor, *La Dictature de Salazar face à l'Émigration: l'État Portugais et ses Migrants en France (1957-1974)*. Paris: Presses de Science Po, 2012.
- PEREIRA, Victor, "El Poder de la Impotencia: Policías y Migración Clandestina entre Portugal y Francia (1957-1974)", *Política y Sociedad* 42, no. 3 (2005): 103-120.
- PIMENTEL, Irene Flunser, *Os Cinco Pilares da PIDE*. Lisbonne: Esfera dos Livros, 2019.
- PIMENTEL, Irene Flunser, "A Polícia Política do Estado Novo Português, PIDE/DGS: História, Justiça e Memória", *Acervo* 24, no. 1 (2011): 139-156.
- PINTO, António Costa, ed., *Contemporary Portugal: Politics, Society and Culture*. New York: Columbia University Press, 2011 [2ème ed.].
- RAMOS, Rui, ed., *História de Portugal*. Lisbon: Esfera dos Livros, 2009.
- RAMOS, Rui, "'O Império que Nunca Existiu': a Cultura da Descolonização e Portugal C. 1960-C.1980", *Revista de História das Ideias* 28 (2007): 429-478.
- RIEGELHAUPT, Joyce, "Os Camponeses e a Política no Portugal de Salazar: O Estado Corporativo e o 'Apoliticismo' nas Aldeias", *Análise Social* 59, (1976): 505-523.
- ROSAS, Fernando, *Salazar e o Poder*. Lisbonne: Tinta-da-China, 2012.
- ROSAS, Fernando *et al.*, *Tribunais Políticos: Tribunais Militares Especiais e Tribunais Plenários durante a Ditadura e o Estado Novo*. Lisbonne: Temas e Debates, 2009.

- SANTOS, Bruno Oliveira, *Histórias Secretas da PIDE/DGS*. Lisbon: Nova Arranca-da, 2000.
- SILVA, Manuel Carlos, “Camponeses Nortenhos: “Conservadorismo” ou Estraté-gias de Sobrevivência, Mobilidade e Resistência?”, *Análise Social* 97, (1987): 407–445.
- SIMPSON, Duncan, “Approaching the PIDE ‘From Below’: Petitions, Spontaneous Applications and Denunciation Letters to Salazar’s Political Police in 1964”, *Contemporary European History* 30, (2021): 398-413.
- SIMPSON, Duncan, “The ‘Sad Grandmother’, the ‘Simple but Honest Portuguese’ and the ‘Good Son of the Fatherland’: Letters of Denunciation in the Final Decade of the Salazar Regime”, *Análise Social*, 226 (2018): 6-27.
- SIMPSON, Duncan, *A Igreja Católica e o Estado Novo Salazarista*. Lisbonne: Edi-ções 70, 2014.

4

DE LA NECESIDAD VIRTUD: CIEN AÑOS DE GÉNERO, POLICÍA Y REGÍMENES POLÍTICOS EN PORTUGAL (1867-1974)



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
FORÇA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LERDA - PORTUGAL

Adolfo Cueto-Rodríguez*

Universidad Nacional de Educación a Distancia
HTC - História, Territórios e Comunidades (NOVA-FCSH e CEF-UC)

Maria Fernanda Rollo

HTC-História, Território e Comunidades (NOVA/FCSH e EFC-UC)

Joana Ralão

HTC-História, Território e Comunidades (NOVA/FCSH e EFC-UC)

RESUMO:

Desde la creación de las policías civiles en Portugal en 1867, no se contempló integrar a la mujer. Con el cambio de siglo, algunos países comenzaron a hacer excepciones, pero en Portugal, no sería hasta la tercera década cuando se permitió, por razones muy específicas, la entrada de un pequeño grupo de mujeres en la policía de la capital. Desde esa primera admisión al primer alistamiento de un contingente relevante de policías femeninas mediaron cuarenta años. Este texto analiza el tortuoso camino de las mujeres en la Policía de Seguridad Pública y sus antecesoras, desde la completa exclusión y omisión inicial, hasta la modesta y limitada integración durante los primeros años setenta, todavía en un contexto de dictadura.

PALAVRAS-CHAVE: Portugal, Policía, Mujer, Monarquía, República, Estado Novo.

COMO CITAR:

CUETO-RODRÍGUEZ, Adolfo, María Fernanda Rollo e Joana Ralão “De la necesidad virtud: cien años de género, policía y regímenes políticos en Portugal (1867-1974)”. Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por María Fernanda Rollo, Sérgio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 72-99.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del contrato Maria Zambrano, en el Departamento de Historia Contemporánea de la UNED, financiado por el el Ministerio de Universidades de España, con fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

INTRODUCCIÓN

La lucha por la emancipación de las mujeres viene de lejos, siendo sin duda la equiparación en los derechos políticos la faceta más reconocible y la más estudiada. Claro que no es la única. La igualdad en el ámbito laboral es otra dimensión fundamental, por no abundar en el terreno de los derechos individuales, que en Portugal se consiguieron sobre todo después de la caída de la dictadura en 1974, durante el proceso revolucionario y con el asentamiento de la democracia¹. Antes de la consignación en la Constitución de la no discriminación por razones de sexo², las limitaciones que pesaban sobre las mujeres estaban en muchos casos mediatizadas por la intervención policial, baste señalar la vigilancia de la prostitución femenina, por ejemplo, o la persecución de las mujeres por el abandono conyugal. Era un mundo de censuras mucho más vasto que para los hombres, no sólo por el corpus normativo que a ellas decía exclusivamente respecto, sino también porque se apoyaban en un sistema de valores discriminatorio y con múltiples reflejos en lo cotidiano.

En este texto pretendemos explorar de manera sintética una de esas dimensiones que relacionan género y policía. En nuestro caso, no miraremos hacia la acción de las fuerzas del orden público sobre las mujeres, sino a la mujer como agente de policía; es decir, nos centraremos en el contexto y las condiciones en que las mujeres fueron excluidas primero y admitidas con reservas después, en una profesión durante mucho tiempo feudo exclusivo de los hombres, igual en Portugal que en la mayor parte del mundo.

La historiografía portuguesa ha producido abundantes investigaciones sobre las mujeres durante la Edad Contemporánea, con una cierta preeminencia de los trabajos sobre asuntos políticos, que van desde la lucha por el derecho de voto³, al asociacionismo⁴, pasando por los estudios prosopográficos de mujeres⁵. Exis-

1 Antes de la sanción constitucional de la no discriminación por razones de sexo, el Decreto-ley 251/74 de 12 de junio de 1974 garantizaba a todos los ciudadanos, con independencia del sexo, el acceso a la Magistratura, hasta ahí vedada para la mujer, empezaba diciendo: “É contrária aos princípios democráticos consagrados na legislação vigente qualquer discriminação baseada no sexo”. *Diário do Governo* (DG) de 12/06/1974.

2 La Constitución de la República Portuguesa de 1976 consagra, en su artículo 13^º, el principio de igualdad entre todos los ciudadanos, incluido entre sexos, y en los artículos 52^º y 53^º proclama la no discriminación en el desempeño de funciones en el Estado y en el mundo del trabajo en general, refiriendo también razones de sexo. *Diário da República* (DR) de 04/04/1976.

3 Fátima Mariano, *Às Urmãs. A reivindicação do voto feminino na Península Ibérica (1821-1934)* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2022) y Ana Paula Pires, Fátima Marino e Ivo Veiga, eds. *Mulheres e eleições* (Coimbra: Almedina, 2019).

4 Irene Flunser Pimentel, *História das Organizações Femininas do Estado Novo* (Rio de Mouro: Temas e Debates, 2001) y Anne Cova, Vanda Gorjão, Ana Isabel Freire, Ana Costa Lopes y Natividade Monteiro.: *Mulheres e Associativismo em Portugal, 1914-1974* (Lisboa: ICS, 2022).

5 Paulo Drumond Braga, *Mulheres deputadas à Assembleia Nacional (1935-1974)* (Lisboa, Assembleia da República, 2015).

ten igualmente publicaciones sobre género y mundo del trabajo⁶, vida cotidiana, y, por supuesto, textos que abordan la discriminación femenina en un sentido amplio⁷.

Sin embargo, los estudios sobre las mujeres en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado son muy pocos. La gran excepción la constituyen los trabajos de Susana Durão, quien ha abordado el asunto desde una perspectiva antropológica y centrada en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado⁸, en alguna ocasión también en coautoría⁹. Desde un punto de vista puramente histórico, contamos con un capítulo reciente de Pedro Urbano sobre la activista feminista Adelaide Cabete y su defensa, en 1926, de la entrada de las mujeres en el oficio policial¹⁰. Y con un formato divulgativo, merece la pena que registremos el breve texto de María Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes y David Farto sobre el primer curso de alistamiento femenino ocurrido en Portugal entre 1971 y 1972¹¹, y la entrevista de Michele Soares a una de esas mujeres admitidas en la Policía de Seguridad Pública (PSP), en los años setenta, ambas aportaciones publicadas precisamente en la revista corporativa *Polícia Portuguesa*¹². Más allá de estas excepciones, la atención dada por la historiografía a las mujeres policía en Portugal no rebasa la referencia mínima en las pocas obras generales sobre la policía con las que contamos, cuando no se omite directamente¹³. No obstante, el tema es prometedor, como bien atestigua el espacio que se le atribuye en la exposición

6 Virginia Baptista, *As mulheres no Mercado de Trabalho em Portugal: Representações e Quotidianos (1890-1940)* (Lisboa: CIDM, 1999) y Paulo Guinote, "A mulher e o mundo do trabalho na 1ª República", en *Mulheres na I República. Percursos, Conquistas e Derrotas*, ed. João Gomes Esteves, Zília Osório de Castro y Natividade Monteiro. (Lisboa: Edições Colibri, 2011), 217-236.

7 Irene Flunser Pimentel, *A cada um o seu lugar* (Lisboa: Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2011).

8 Susana Durão, "Muchas se quedan por el camino. Hombres y mujeres a la entrada de la policía", *Zainak-las culturas de la Ciudad* nº 2 (2003): 977-995; Susana Durão, "Quando as mulheres concorrem e entram na polícia: a óptica etnográfica", *Etnográfica – Antropologia e Organizações* vol. VIII, nº 1 (2004): 57-78; Susana Durão, "A vez das mulheres na polícia portuguesa (1970-2015)", en *Polícia e Polícias em Portugal*, eds. Gonçalo Gonçalves y Susana Durão (Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2017), 137-160.

9 Susana Durão y Alexandra Leandro: "Mulheres na Polícia: Visibilidades Sociais e Simbólicas", en *Etnografias urbanas*, ed. Graça Dias Cordeiro, Luís Vicente Batista y António Firmino da Costa (Oeiras: Celta Editora, 2003), 77-91.

10 Pedro Urbano, "Adelaide Cabete e a génese da polícia feminina", en *Polícia(s) e Segurança Pública. História e Perspetivas Contemporâneas*, eds. Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes y Adolfo Cueto-Rodríguez (Lisboa: MUP, 2020), 217-231.

11 Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes y David Farto: "As pioneiras da PSP: 50 anos da Escola de Alistados Feminina", *Polícia Portuguesa* nº. 3 (2022): 50-55.

12 Michele Soares: "Memórias da primeira mulher com autoridade do Comando Regional da PSP da Madeira", *Polícia Portuguesa* nº. 3 (2022): 56-61.

13 Se les dedica alguna atención en: Maria Fernanda Rollo, Adolfo Cueto-Rodríguez, Pedro Marques Gomes, y Pedro Urbano, "Polícia de Segurança Pública: uma breve síntese histórica", en *Polícia(s) e Segurança Pública. História e Perspetivas Contemporâneas*, eds. Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes y Adolfo Cueto-Rodríguez (Lisboa: MUP, 2020), 17-66.

permanente del *Museu da Polícia* (MUP), en Lisboa, y como corrobora también la existencia de algunas investigaciones académicas en curso.

Dicho esto, este capítulo pretende explorar esta laguna historiográfica, la situación de la mujer en la PSP antes de que la Carta Magna de 1976 consagrara el principio de igualdad entre sexos, consolidando las transformaciones que ya se estaban operando en el país y abriendo un nuevo horizonte socio-profesional para las mujeres, por supuesto también dentro de la Policía. Para ello haremos un repaso de las normas que ordenaron la vida profesional dentro de la corporación, desde la creación de las policías civiles, en 1867, hasta la caída de la dictadura en 1974, analizando tanto aquellas que eran omisas en cuanto a la mujer, como las que, con el andar del tiempo, empezaron a acotar el espacio y el modo de participación femenina en la PSP. Para complementar la simplicidad de las normas, nos serviremos de la revista de la corporación y de fuentes hemerográficas.

En lo que a la organización del texto se refiere, lo hemos dividido en tres apartados. El primero lo dedicaremos a la mujer omisa durante las primeras décadas de las llamadas entonces policías civiles, en perfecta sintonía con su exclusión casi general de la vida pública y del aparato del Estado. En el segundo apartado abordaremos las restricciones que entre los años veinte y sesenta consintieron una presencia casi anecdótica de las mujeres en las comisarías y en las prisiones policiales, pues eran estos los espacios que la conveniencia y la moral les reservaba. El último apartado lo dedicaremos a la abertura de los primeros cursos de alistamiento específicos para guardias femeninas, ya en las postrimerías del Estado Novo, todavía en un contexto sociopolítico que, a pesar de erosionado, estaba lejos de reconocer la igualdad entre los sexos. Terminaremos con una breve recapitulación a modo de conclusiones.

ALISTARSE EN LAS POLICÍAS CIVILES: UN PUÑADO DE PRECONDICIONES Y UNA AUSENCIA OBVIA

En un contexto de cierta estabilidad política, y después de una experiencia positiva en la Exposición Internacional de Industria y Comercio de Oporto de 1865, en la que se había encomendado la seguridad a una fuerza de policía civil creada para el efecto, el gobierno portugués emprendió la reestructuración en profundidad del sistema securitario nacional¹⁴. Inspirado por los modelos ya en vigor en otros países europeos, en julio de 1867 creó los cuerpos de policía civil de Lisboa y de Oporto, las dos mayores urbes del país, y determinó que los gobiernos distritales hiciesen lo propio en las respectivas capitales.¹⁵

14 Cf. Diego Palacios Cerezales, *Portugal à coronhada: protesto popular e ordem pública nos séculos XIX e XX* (Lisboa: Tinta-da-China, 2011), 89 y siguientes.

15 *Carta de Lei* publicada en el *Diário de Lisboa* (DL) de 08/07/1867.

Pero aquel proyecto policial padeció diversos contratiempos. El problema más inmediato derivó de los avatares de la vida política, pues, la caída del ejecutivo dio al traste con otra de las dimensiones de la reforma, la constitución de una gendarmería rural que debía complementar el despliegue de las policías urbanas. Pero el obstáculo más pertinaz fue sin duda la falta de recursos financieros, que retrasó muchos años —décadas en algunos casos— la creación de policías civiles en los distritos, y allí donde la instrucción de 1867 se fue cumpliendo, se hizo con notable improvisación organizativa, formativa y material¹⁶.

En cualquier caso, el simple hecho de que los guardias de la policía fuesen civiles y no militares era una innovación relevante, de la que se presumía una relación con los ciudadanos distinta, más pulida, más celosa con los derechos individuales, sobre todo en el espacio urbano, que era donde se concentraba el “país consciente” a los ojos del liberalismo político. Y otro tanto habría que decir —tal vez con menos dudas en cuanto a esto— de la creación de una figura profesional y remunerada para el servicio policial, que era otra novedad¹⁷.

Debía ser, pues, una policía civil, profesional y, por supuesto, compuesta por hombres eficaces. Sin embargo, como adelantábamos, la distancia que medió entre la teoría y la realidad resultó ser grande, tal vez con la única excepción de que esa fuerza pública la constituirían solo hombres. No había cualquier referencia explícita a la exclusión de la mujer, pero, en esta época, tal cosa era tan apriorística que dispensaba ser dicha. Estaba en perfecta sintonía con la limitación de los derechos políticos por razones de género, vigente también en las normas electorales que durante todo el siglo XIX y principios del XX apenas permitieron el sufragio censitario masculino, y en el primer Código Civil portugués, aprobado también en 1867¹⁸.

El régimen liberal ni concebía la capacidad política de la mujer para ejercer el voto, ni tampoco el trabajo igual. Cierto es que la mujer estaba en el centro del sistema productivo preindustrial, y que en el siglo XIX también tenía ocupación fuera de casa, incluso en las manufacturas; sin embargo, este trabajo solía

16 A modo de ejemplo véase la descripción que se hace de los primeros años de la Policía Civil de Guarda, en: *Monografia da Polícia de Segurança Pública da Guarda desde 1884 até 1939* (Celorico da Beira: Tip. Mondego, 1940).

17 Lo que abundaba eran figuras no profesionales investidas con alguna autoridad, como los llamados cabos de la policía, y el recurso en caso de necesidad a la comparecencia de las fuerzas armadas, no siendo difícil comprender entre que extremos de ineficiencia y de brutalidad se gestionaba la seguridad en Portugal antes de la expansión de las policías civiles. Las únicas excepciones en este panorama la constituían las guardias municipales de Lisboa y de Oporto, ambos cuerpos compuestos por militares y bajo el fuero militar. Para una descripción sintética, véase: Diego Palacios Cereales "A segurança pública e o aparelho policial (1736-2011)" en *Do Reino à Administração Interna. História de um Ministério (1736-2012)*, eds. Pedro Tavares Almeida y Paulo Silveira e Sousa (Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda e Ministério da Administração Interna, 2015), 241-303 y Gonçalo Rocha Gonçalves, *Fardados de azul. Polícia e cultura policial em Portugal (1869-1939)* (Lisboa: Tinta da China, 2023), 74-81.

18 Pimentel: *História das Organizações Femininas do Estado Novo*, 41-42

ser informal, o bien representaba una presencia minoritaria en el ámbito fabril¹⁹. En el sector público esa frontera de exclusión era mucho más nítida, sobre todo cuando implicaba el ejercicio de algún tipo de autoridad. De facto, la creciente presencia femenina en funciones próximas a las que debía prestar un Estado raquítico, arrancó con limitaciones y circunscrita a trabajos como los de maestras o enfermeras, connotados con un fuerte carácter de servicio al prójimo, entendible incluso como una extensión de las funciones domésticas (cuidado y educación de los hijos y de los restantes miembros de la familia)²⁰.

Así, tanto en la ley de julio de 1867, como en el reglamento promulgado en diciembre del mismo año, era dispensado referir que los aspirantes a guardias debían ser hombres. Entre los requisitos para la candidatura constaba: tener un buen comportamiento social y político; una instrucción mínima (saber contar, leer y escribir); tener una edad comprendida entre 22 y 40 años, robustez física y buena apariencia²¹. Era inconcebible que una mujer pudiese ser policía, y aunque se obviase este extremo, algunos de los criterios, caso fuesen aplicables, también se cebarían con ellas, sin ir más lejos el requisito de la instrucción, pues, si en 1890 la tasa de analfabetismo en Portugal rondaba el 76%, se estima que para las mujeres sería bastante superior²².

Aparte de lo referido, en 1867 existía otro criterio “formativo” y “conductual”, que por supuesto las mujeres no podrían cumplir: haber hecho el servicio de armas y tener un certificado de buen comportamiento militar²³. Este filtro otorgaba entonces preferencia y no significaba la exclusión, pero sabemos que, desde el principio, los candidatos al cuerpo de policía de Lisboa lo cumplían²⁴. Más adelante, a partir de 1893, dados los pobres resultados profesionales de estas fuerzas —no se concibió inicialmente una estructura de formación profesional para los guardias—, se decidió que la experiencia militar pasase a ser un criterio obligatorio para el alistamiento en Lisboa (con la única excepción de aquellos que por edad no hubiesen sido llamados al servicio militar), y a raíz de esto, en los demás cuerpos, pues la fuerza pública de la capital era el referente de las restantes²⁵.

19 Baptista, *As mulheres no Mercado de Trabalho em Portugal: Representações e Quotidianos (1890-1940)*, 10-11.

20 *Ibidem*, 127.

21 Decreto publicado en DL de 21/12/1867, art. 11^o, 1^a.

22 Cf. ROSAS, Fernando Rosas y José Maria Brandão de Brito, *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. 1 (Venda Nova: Bertrand, 1996) 303. Sobre las condiciones educativas de la mujer en Portugal: Maria do Ceu Borrêcho: “Educação, instrução e analfabetismo”, en *Mulheres na I República. Percursos, Conquistas e Derrotas*, ed. João Gomes Esteves, Zília Osório de Castro y Natividade Monteiro. (Lisboa: Edições Colibri, 2011) 109-123.

23 Decreto publicado en el DL de 21/12/1867, art. 11^o, 5^a.

24 Maria João Vaz: “Prevenir o crime: o corpo da Polícia Civil de Lisboa”, *Ler História* n^o 53 (2007), 9-46.

25 Decreto publicado en el DG de 30/08/1893, art. 14^o y Decreto publicado en el DG de 16/04/1894, art. 12^o.

Merece también que registremos que, a partir del Reglamento de la Policía Civil de Lisboa, de 1876, pasó a incluirse también un criterio de altura para la admisión que ya no desaparecería²⁶. En este caso, se establecía un umbral mínimo de 1,60 m., que, no obstante, caería posteriormente hasta 1,56 m., probablemente por las dificultades para cubrir las plazas²⁷. Cabe decir que este criterio también penalizaría a las candidatas, si el “sentido común” de la época no las hubiese excluido de antemano. En todos los reglamentos aprobados durante el siglo XIX y principios del siglo XX, si el lenguaje del apartado de admisiones podría interpretarse como “masculino genérico”, en realidad no lo era.

Cuando en 1910 se implantó la República en Portugal, los nuevos poderes no tardaron en revisar algunos aspectos del reglamento de la policía de 1898, urgidos sobre todo por la desconfianza que tenían hacia la institución que celosamente había servido a la Monarquía y por las evidentes carencias profesionales que arrastraba. Así, en mayo de 1911 se aprobó una revisión de aquel reglamento, que en lo que nos interesa decía sobre todo respecto a al sistema de alistamiento. Y como en el pasado, la falsa ambigüedad sobre el género permanecía. Cabe mencionar que, en este caso, aparte de valorar mejor las habilitaciones educativas de “los concurrentes”, pervivían la experiencia militar y policial, y sumaba una cantidad sorprendente de especificaciones relativas a la salud de los aspirantes y una estatura mínima de 1,68 m. Ningún indicio, por tanto, de apertura a la participación de la mujer, a pesar de la ambigüedad del lenguaje, muy por el contrario, el requisito de la altura mínima (enseguida rebajado en 10 cm) habría sido muy difícil de cumplir —caso fuese aplicable.

De hecho, fue la ambigüedad lo que permitiría, por primera vez, el voto de una mujer en Portugal. La activista feminista Carolina Beatriz Ângelo cumplía cualquiera de los dos requisitos exigidos por la ley electoral que conferían la capacidad de voto en las elecciones de 28 de mayo de 1911; junto al de ser mayor de edad (más de 21 años), la alfabetización (era licenciada en Medicina) o ser cabeza de familia (era madre y viuda). No fue fácil ejercerlo, pues tuvo que recurrir a la Justicia, que terminó dándole la razón. Pero este hito de Ângelo y del feminismo portugués no fue más que una victoria pírrica, fruto de la inadecuación de la letra de la ley a los nuevos desafíos de una sociedad en cambio²⁸. La República no estuvo preparada para tanto, y en 1913 aprobó una nueva norma electoral, perentoria en el reconoci-

26 Decreto publicado en el *DG* de 30/12/1876, art. 13^º, 3^º.

27 Decreto publicado en el *DG* de 30/08/1893, art. 14^º, § 1^º.

28 Fátima Mariano: “A reivindicação do voto Feminino na Península Ibérica. Convergências e divergências”, en *Mulheres e eleições*, Ana Pires, Fátima Mariano e Ivo Veiga. (Coimbra, Almedina, 2019), 30-31.

miento únicamente del sufragio universal de los ciudadanos mayores de edad, de sexo masculino, que supiesen leer y escribir²⁹.

La Constitución de 1911 trajo, sin embargo, alguna promoción para las mujeres, como argumenta Virgínia Baptista³⁰. Entre otras cosas, consagraba el trabajo femenino en la función pública, aunque con limitaciones³¹; algo que el decreto de la Secretaría de Estado de Justicia y Cultos ampliaría ligeramente en julio de 1918³². Pero si alguna de estas disposiciones podía surtir efectos sobre la policía fue el Artículo 2º de aquella última norma, que habilitaba a las mujeres a concurrir a los puestos de amanuense y secretariado en diversas áreas del sector público, en las mismas condiciones que los hombres; es decir, sin hacer referencia alguna a las fuerzas del orden, significaba que al menos las mujeres podrían ser contratadas para desempeñar funciones administrativas en la policía. Es más, si en 1911 fueron contratadas las primeras 15 mujeres funcionarias de las estructuras centrales del Estado, en 1920 habría ya 425, de las cuales en torno a medio centenar trabajaban en Ministerio del Interior, lo que le hacía figurar en segundo o tercer lugar de los que más empleaban.³³

La primera noticia que tenemos sobre la admisión de mujeres en algún cuerpo policial en Portugal es un poco anterior, de abril de aquel mismo año de 1918, durante la deriva autoritaria de la República o «sidonismo», y dice respecto a la policía preventiva³⁴. Así pues, el entramado de seguridad pública, que desde la década de los noventa del siglo anterior había emprendido un proceso de especialización funcional, con la creación de una sección de policía de seguridad pública, otra de policía judicial y preventiva y una tercera de policía administrativa, abrió la puerta a la excepción.

A esas alturas, ya existían algunas mujeres en cuerpos de policía extranjeros, por ejemplo, en Estados Unidos, y en el Reino Unido en el contexto de la Primera Guerra Mundial debido a la escasez de hombres, que entonces eran requeridos por las fuerzas armadas para el esfuerzo bélico. En el caso que nos interesa, el portugués, hay que recalcar que la excepción se abría en el embrión de lo que podríamos

29 Sobre las normas electorales portuguesas, véase: Pedro Tavares de Almeida y Javier Moreno Luzón, *Das urnas ao Hemiciclo. Eleições e parlamento em Portugal (1878-1926) e Espanha (1875-1923)* (Lisboa: Assembleia da República, 2012), 17-46.

30 Baptista: *As mulheres no Mercado de Trabalho em Portugal: Representações e Quotidianos (1890-1940)*, 60.

31 Guínote: "A mulher e o mundo do trabalho na 1ª República", 230-233.

32 Decreto nº 4.676, publicado en el *DG* de 19/07/1918, art. 2º.

33 Guínote: "A mulher e o mundo do trabalho na 1ª República", 230-233.

34 Decreto nº 4.166, publicado en el *DG* de 29/04/1918, art. 66º.

caracterizar como una policía política³⁵, y en condiciones muy específicas. En aquel decreto de 1918 que reorganiza las policías en Portugal, se puede leer:

Art. 66º O pessoal da polícia preventiva compõe-se de 1 secretário, 4 amanuenses, 1 chofe[r] e 20 agentes.

§ 1º Além dos agentes efectivos poderão ser contratados agentes auxiliares.

*§ 2º Estes agentes serão indivíduos de ambos os sexos e de todas as classes sociais e constantes dum registo secreto, não tendo outras atribuições senão as de vigilância e informação.*³⁶

Es decir, no previendo la existencia de agentes femeninos “efectivos”, se contemplaba su contratación como auxiliares, lo que significa de alguna manera la negación de la autoridad y también una limitación en sus obligaciones. Son, por tanto, dos las justificaciones que llevaron a esta abertura. La primera, que al tratarse de una actividad no uniformada y de infiltración, transversal a todos los estratos de la sociedad, la participación de las mujeres sería del mayor interés. No olvidemos las gestas de algunas espías, bien conocidas en aquellos años. La segunda razón podría ser que el cometido de aquellas agentes era la vigilancia y la información, lo que les eximía del ejercicio de la autoridad y de la obligación de recurrir a la fuerza; dos argumentos que hasta hace relativamente poco tiempo subyacieron entre los que se esgrimían para la limitación de funciones de las mujeres en la policía.

Pero el mundo estaba cambiando, fruto de las luchas feministas y de las coyunturas como la de la Primera Guerra Mundial, que habían forzado a todos los miembros de la familia a buscar nuevas fuentes de ingresos —a pesar de las resistencias³⁷. Y aunque en Portugal esa crisis no se vivió con la misma intensidad que en otras latitudes, los cambios también se estaban operando, aunque de forma más lenta³⁸. El crecimiento de los núcleos urbanos abría a las mujeres nuevas posibilidades laborales fuera de casa: en la industria textil y conservera, en el servicio doméstico, como maestras, enfermeras, etc. De hecho, y a pesar de los problemas que presentan las fuentes estadísticas, la proporción femenina en las ocupaciones liberales también creció de forma notable desde la última década del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX.³⁹

35 Leonor Sá: “Da Polícia de Investigação Criminal (PIC) à Polícia Judiciária (PJ): sumário de um percurso atribulado 1867/93 – 1945”, en *Polícia(s) no Portugal Contemporâneo*, eds. Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes y Adolfo Cueto-Rodríguez (Lisboa: MUP, 2022) 151-176.

36 Decreto nº 4.166, publicado en el *DG* de 29/04/1918.

37 Sobre este contexto general, véase: Rose-Marie Lagrave: “Una emancipação sob tutela. Educação e trabalho das mulheres no século XX”, en *História das Mulheres. O Século XX*, eds. Georges Duby y Michelle Perrot (Porto: Afrontamento, 1995) 505-543.

38 Baptista: *As mulheres no Mercado de Trabalho em Portugal: Representações e Quotidianos (1890-1940)*, 120-121.

39 *Ibidem*, 121.

Así, y a través de fuentes indirectas, tenemos constancia de un despacho del ministro del Interior autorizando, en 1922, la admisión de seis guardias femeninas en la entonces Policía Cívica⁴⁰. Se trata de una información que, sin embargo, no hemos podido contrastar⁴¹. En cualquier caso, lo que sí sabemos es que en la reforma policial de aquel mismo año desapareció la referencia a que los agentes auxiliares de la policía Preventiva pudiesen ser de sexo femenino —aunque esto no quiere decir que lo impidiese⁴². Eso sí, ya que estamos trazando paralelismos entre derechos políticos y acceso a determinados puestos profesionales, merece que registremos que en 1915 se había retirado el derecho electoral a los militares, a las fuerzas militarizadas y a las policías, siguiendo el ejemplo de la Tercera República Francesa; al parecer bajo el argumento de prevenir los efectos perniciosos de la politización de estas instituciones fundamentales del Estado.⁴³

En síntesis, hasta el golpe de Estado que derribó a la República el 28 de mayo de 1926, no podemos confirmar que existiesen agentes femeninas en los cuerpos de policía portugueses, como tampoco funcionarias contratadas para los servicios administrativos. No obstante, a esas alturas ya se alzaban voces que defendían públicamente la entrada de mujeres en la policía, por razones muy específicas.⁴⁴

PRECURSORAS EN LOS MÁRGENES, AL CALOR DE UNA CONVENIENCIA CASI MORAL

En agosto de 1926, es decir, pocos meses después de la instauración de la Dictadura en Portugal, la activista feminista Adelaide Cabete defendió su propuesta para la incorporación de algunas mujeres a la policía, en el primer Congreso Abolicionista, celebrado en Lisboa. El objetivo era proteger la dignidad de las mujeres presas, de las prostitutas o “toleradas” durante los exámenes policiales periódicos a los que estaban obligadas, y de los jóvenes y niños que también eran objeto de la acción de las fuerzas del orden cuando vagueaban por las calles y pedían limosna. Como nos dice Pedro Urbano, su propuesta no se fundamentaba en la reivindicación de la plena igualdad de hombres y mujeres dentro del oficio de policía, sino en la conveniencia moral de la inclusión de algunas mujeres para evitar atentados contra el pudor y para incidir en la vertiente de educación social

40 “Promoção a 1ª Classe de guardas do sexo feminino”. Gabinete de Estudos – Comando-Geral da Polícia de Segurança Pública, 24 de janeiro de 1929. Arquivo da Polícia de Segurança Pública (APSP) (Lisboa).

41 Para el efecto, hemos consultado los despachos publicados por el Ministerio del Interior en los 300 números de la Serie II del *Diário do Governo* de todo el año 1922, sin encontrar indicios.

42 Decreto nº 8.435, publicado en el *DG* de 31/10/1922, Art 35º.

43 Almeida y Moreno: *Das urnas ao Hemiciclo. Eleições e parlamento em Portugal (1878-1926) e Espanha (1875-1923)*, 22-23.

44 Urbano, “Adelaide Cabete e a génese da polícia feminina”, 217-233.

que debían tener las fuerzas del orden; por eso las agentes femeninas debían cumplir una serie de requisitos muy específicos de experiencia, integridad moral, conocimientos técnicos-legales y sobre todo formativos, muy distintos de los requeridos a los hombres. De hecho, los espacios de acción preferentes de las mujeres debían ser las instalaciones policiales (comisarias y prisiones) y, cuando en el espacio público, áreas específicas como los parques⁴⁵. Las intervenciones más musculadas para la reposición del orden debían ser una competencia exclusiva de sus compañeros hombres.

En los años siguientes, cuando comprobamos efectivamente la incorporación de algunas mujeres a la policía, lo harían precisamente dentro de esos estrechos márgenes propuestos por Cabete. Desconocemos, eso sí, cuáles fueron los criterios de admisión de aquellas que se contrataron como guardias.

Antes de que eso sucediese, hay que registrar que a principios de 1927 ya tenemos constancia documental de la incorporación de mujeres a la estructura policial, aunque no en calidad de agente, sino para el desempeño de labores burocráticas, con arreglo a aquella habilitación aprobada en 1918. En marzo de aquel año se reeditaba la Dirección General de Seguridad Pública (DGSP), una suerte de organismo para la coordinación de los cuerpos de policía civil de los distintos distritos (no constituían una fuerza nacional unificada todavía) y para la intermediación entre estos y el ministro del Interior, y el día 12 corroboramos por primera vez la incorporación de dos mujeres: Blanca Lucília Neves Correia Mendes, con la categoría de tercera oficial⁴⁶, y Paulina Augusta Reixa de Mendonça Basto Neves, como dactilógrafa⁴⁷. Dos años después fue el turno de Luzmila Augusta Nolazo Santos, que tomó posesión en julio de 1929, también como dactilógrafa de la Intendencia General de Seguridad Pública (organismo sucesor de la DGSP desde 1928)⁴⁸.

No habría que esperar mucho, sin embargo, para encontrar a las precursoras portuguesas en el desempeño de funciones propiamente policiales. En 1930, Ermelinda Mendes e Emília da Conceição Pereira, se incorporaron a la policía de la capital portuguesa en calidad de guardias, aunque con las consabidas restricciones funcionales⁴⁹. No serían las únicas.

45 *Ibidem*, 225.

46 *Termo de posse* de Blanca Lucília Neves Correia Mendes, firmado por Luís Martim Machado Pinto. Lisboa, 12/03/1927. APSP (Lisboa).

47 *Termo de posse* de Paulina Augusta Reixa de Mendonça Basto Neves. Luís firmado por Martim Machado Pinto. Lisboa, 12/03/1927. APSP (Lisboa).

48 *Termo de posse* de Luzmila Augusta Nolazo Santos, firmada por Fernando Luís Mouzinho de Albuquerque, Lisboa, 2/07/1929. APSP (Lisboa)

49 Cf. Urbano, «Adelaide Cabete e a génese da polícia feminina», 218.

En un artículo publicado en el *Diário de Lisboa* a mediados del año siguiente, el rotativo refiere que la profesión de policía, recientemente abierta a las mujeres en Portugal, contaba ya con 10 guardias femeninas, al tiempo que aclaraba que, a diferencia de lo que ya sucedía en otros países, las agentes de policía portuguesas apenas desempeñaban funciones de prevención y protección de menores y mujeres. La responsable del servicio de policía femenina era Julieta Ferreira Vaz Aguiar Silva, a la que el periódico se refiere como “señora”, sin cualquier referencia a la categoría propia de la profesión (guardia, cabo, jefe, etc.). Sin embargo, a la entrevistada, Olga Huerta Alves, sí que la identifica como guardia cívica, lo que podría ser el indicio, ya entonces, de la contemplación de una categoría única para las mujeres dentro del escalafón de las policías civiles.⁵⁰

Entre las afirmaciones recogidas en la entrevista, llama la atención el aparente conocimiento que tiene la agente de la realidad profesional en otros países, cuando responde que *“Só lamento que nós não tenhamos as mesmas facilidades e regalias das colegas inglesas e americanas”*, lo que también nos lleva a pensar que, al menos esta agente, tendría un nivel de escolaridad relativamente alto, tal vez superior al mínimo exigido a sus compañeros hombres para ser alistados. Confirma el grueso de sus funciones: *“Como sabe, a nossa principal missão é apanhar os menores de ambos os sexos que esmolam ou vagueiam na via pública”*. El texto también rebela la falta de familiaridad de los ciudadanos con las mujeres policía en las calles, pues, aparte de las descalificaciones, muchos dudaban de la autoridad de estas mujeres incluso después de haberse identificado como policías (se entrometían en sus acciones sobre menores): *“Os homens ainda recalcitram, comentando: ‘era o que faltava, sermos presos por uma mulher!’... Mas por causa das dúvidas terminam por se conformar”*. Los prejuicios, propios de la época, también impregnan las cuestiones del periodista, que pregunta a la entrevistada si es feminista y si odia a los hombres. En las respuestas de la agente se percibe claramente una mentalidad femenina emancipada, como se puede ver en los siguientes extractos:

- *Como encara a vida?*
- *Como uma aventura! A vida, como eu a entendo, deve ser livre e isenta de preconceitos, para o mundo não se tornar mais aborrecido do que é!*
- *Concorda com o feminismo?*
- *Se todas fossem da minha raça, não precisávamos de feminismo... Fôrça, fôrça é o que nós temos e não sabemos aproveitar.*

50 “Como vive a mulher portuguesa: A profissão de polícia é das que falam mais à imaginação duma mulher”. *Diário de Lisboa* de 16/09/1931, 5 y 8.

- *Entende que a mulher deve ser independente?*
- *Absolutamente. Deve ganhar o máximo pelo seu trabalho, e gastar muito! A mulher nunca devia casar, porque isso do casamento não passa de um preconceito, que acaba quási sempre no divórcio.*

- *Isso é que ser modesta!..*
- *Desgraçada da mulher que não se conhece e não sabe quanto vale!*
- *O que mais gosta de ler?*
- *Os livros realistas! O romantismo acabou há muito!*

- *Qual o “sport” que cultiva?*
- *Cultivo dois. Natação e equitação; este sobretudo. Brevemente devo tirar a carta de “chauffeur”, e depois a de motociclista.⁵¹*

Gracias a este artículo conocemos también tres pormenores importantes. En primer lugar, que el salario era igual al de los guardias de sexo masculino; en segundo lugar, que trabajaban también por las noches, aunque suponemos que dentro de las instalaciones policiales, y en tercer lugar, las palabras de la entrevistada nos llevan a pensar que estas agentes trabajaban desarmadas (como en 1926 había propuesto Adelaide Cabete), pues la entrevistada afirma que ella y sus compañeras habían solicitado autorización al comandante de Lisboa para hacer prácticas de tiro, bajo el argumento de que en caso de disturbios tenían orden de refugiarse en el Gobierno Civil y podrían tener que contribuir a su defensa⁵². La cuestión del trabajo femenino armado sería un asunto de discusión, seguramente en Portugal, como sabemos que lo fue en otros países, que, no obstante, se entrecruzaría más adelante con las patrullas diurnas de agentes desarmados, con independencia del género.

Claro que la traducción política de aquellos tiempos se encaminaba hacia otros valores, distintos a los de la agente Huerta Alves. La argamasa que había unido a los golpistas el 28 de mayo de 1926 para instaurar una dictadura militar no pasaba de un programa de mínimos, y enseguida puso de manifiesto sus fragilidades. La estabilización política sólo llegaría años más tarde, de la mano de António de Oliveira Salazar, el artífice de la institucionalización del régimen autoritario y conservador en la forma del Estado Novo, en 1933. Este hecho tendría importantes efectos sobre toda la vida nacional, sobre instituciones como las policías y, por supuesto, sobre el papel de la mujer en la sociedad.

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

Si bien es cierto que la Constitución del Estado Novo proclamaba que todos los ciudadanos eran iguales ante la ley, cuanto a las mujeres se hacían las excepciones derivadas de “*as diferenças da sua natureza e do bem da família*”⁵³. En lo que a los derechos políticos se refiere, y más específicamente a la capacidad electoral activa y pasiva de las mujeres, fue reconocida y ampliada en leyes sucesivas a lo largo de los años treinta y cuarenta, naturalmente dentro de un entramado de supuestos muy restrictivos, propios de la naturaleza antidemocrática de la dictadura primero y del Estado Novo después, que no reconocían la igualdad plena entre los sexos, como corrobora también en estos años el Código de Proceso Civil de 1939, que, por ejemplo, recogía la entrega judicial de la mujer casada al marido en caso de abandono conyugal⁵⁴.

El 5 de mayo de 1931, por tanto, antes incluso de la institucionalización del Estado Novo, se determinó que las mujeres podrían votar y participar en las juntas de “*freguesia*” o parroquiales (el nivel más bajo del sistema administrativo portugués), en los casos de que hubiesen concluido las enseñanzas secundaria o superior; fuesen viudas, divorciadas o separadas legalmente con familia a cargo, y las casadas cuyos maridos estuviesen ausentes en las colonias o en el extranjero. No mucho después, el 27 de diciembre de 1933, se amplió ese derecho a las solteras mayores de edad y emancipadas, con familia propia y “reconocida idoneidad moral”, y para los ayuntamientos podían votar las emancipadas que tuviesen enseñanza secundaria o superior terminada. Y el 6 de noviembre de 1934 se reconocía el mismo derecho a elegir y ser elegidas en las elecciones legislativas a las mujeres mayores de edad solteras, con rendimientos propios o actividad profesional; a las que eran cabeza de familia, y a las casadas que o bien hubiesen concluido la enseñanza o bien pagasen un determinado umbral de impuestos por bienes inmuebles. Fue de esta manera como, por primera vez, dos mujeres se sentaron en el parlamento antidemocrático del régimen (la *Assembleia Nacional*), ya en la primera legislatura (1935-1938).⁵⁵

A pesar de la visibilidad que otorgaba el sistema político a las mujeres al reconocer la capacidad de representación y el derecho al sufragio — ambos inconsecuentes en términos prácticos—, y pese a la ampliación del censo femenino operada en 1946, que rebajó los criterios para el ejercicio del voto de las mujeres a la alfabetización y a un cierto umbral de impuestos, lo cierto es que las mujeres continuaban ampliamente discriminadas, por supuesto en el sector público,

53 Decreto nº 22.241, publicado en el *DG* de 22/02/1933, art. 5º, § único.

54 Decreto-ley nº 29.637, publicado en el *DG* de 28/05/1939. Cf. Pimentel, *História das Organizações Femininas do Estado Novo*, 33-37.

55 Braga, *Mulheres deputadas à Assembleia Nacional (1935-1974)*, 21-23.

donde había áreas completamente vedadas, como la magistratura o el cuerpo diplomático.⁵⁶

El Estatuto del Trabajo Nacional de 1933 ya había previsto, de forma genérica, las restricciones oportunas cuanto al trabajo femenino, incluyendo en su articulado la excepción resultante de las “*exigências da moral, da defesa física da maternidade, da vida doméstica, da educação e do bem social*”⁵⁷. Así, las mujeres en la policía, que durante estos primeros años de la dictadura existían solo en Lisboa, continuarían desarrollando su trabajo con los mismos límites que desde el principio.

Como ya referimos, tras la instauración del Estado Novo, el régimen procuró reorganizar y racionalizar sus fuerzas de policía, siendo sin duda una de las medidas más importantes la creación del Comando General de la Policía de Seguridad Pública, convirtiendo la pléyade de cuerpos distritales en una fuerza de policía urbana nacional. Otro de los efectos derivados fue la militarización progresiva del cuerpo, bien visible en el carácter obligatorio para el alistamiento de la experiencia militar, de manera que las admisiones de mujeres, minoritarias, tendrían que seguir haciéndose por métodos totalmente distintos y excepcionales.

En el extranjero, sin embargo, las cosas cambiaban a mayor velocidad en lo que a la mujer policía dice respecto. Y en Portugal se conocía. Los medios ordinarios y la revista corporativa *Polícia Portuguesa* (que comenzó a editarse en 1937) informaban ocasionalmente de ello, la mayor parte de las veces con benevolencia. Pero eso no significa que se creyese aplicables a la casuística nacional. Sin ir más lejos, en la portada de la revista satírica *Os Ridículos*, de 12 de agosto de 1936, donde se ve una agente armada dirigiendo el tráfico con el comentario: “*À falta de homens, a polícia de Madrid é composta por mulheres! Com tal polícia não há quem não sinta vontade de ser prêso!*”⁵⁸ es buena muestra la sorna que despertaba. El periódico se hacía eco de una práctica en el contexto de la Guerra Civil que ya se había dado en otros países, por ejemplo, durante la Primera Guerra Mundial; lo que no sabemos es si el propósito del dibujante era caricaturizar ese nuevo papel de la mujer en las calles o recalcar la falta de virilidad en el bando republicano —dada la militancia pro-franquista del régimen de Salazar.

Poco tiempo antes del fin de la gran contienda mundial en Europa, que otra vez había exigido la enorme contribución de las mujeres para el esfuerzo bélico, el *Diário Popular* se hacía eco de la creación en Francia de una sección de policía femenina para el cuidado de los menores en el entorno escolar. Aunque el objeto

56 *Ibidem*, 17-18.

57 Decreto nº 23.048, publicado en el *DG* de 23/09/1933, art. 31.

58 *Os Ridículos* de 12/08/1936, portada.

policial fuesen los niños, era una perspectiva distinta a la represiva que todavía tenían las agentes femeninas en Portugal. En el mismo periódico, también se alude a la entrega de un bolso, con una pistola y, entre otras cosas, un pintalabios a las agentes de policía de Nueva York. De modo jocosos, el periodista repetía la consigna para un uso ponderado de las dos “armas” femeninas. En cualquier caso, el tono del artículo es positivo hacia la idea francesa. No mucho después, la revista corporativa de la PSP reproducía el artículo, y tal vez a modo de rebate, le adosaba un extracto de la revista argentina Estampa, precisamente a raíz de la creación en el país sudamericano de un cuerpo de policía femenina. Este segundo texto reproduce las siguientes palabras:

*Deixemos, pois, que a mulher continue a ser o que foi sempre: esposa, companheira, amiga e colaboradora do homem. Mas que não vá mais além. Há funções na vida, que devem estar reservadas para quem —como o homem— possa desempenhá-las com energia e até com violência.*⁵⁹

Entre la década de los treinta y los años cuarenta, los efectivos de la PSP habían crecido poco, y las guardias femeninas existían apenas en Lisboa. La necesidad de racionalizar el dispositivo y ampliarlo, dado el crecimiento urbano de aquellos años, llevó a la aprobación, en septiembre de 1945, del programa de reorganización del personal de la policía a nivel nacional, que preveía elevar el número de policías en todo el país desde los 5.668 a los 9.471, en tres fases, cabiendo el mayor incremento, como es lógico, a la base de la pirámide, los guardias de 2ª clase⁶⁰.

En entrevista concedida a ese respecto por el ministro del Interior, el general Julio Botelho Moniz, al *Diário de Notícias* pocos días antes de la publicación de aquel programa, podía leerse que para la promoción a guardias de 1ª clase bastaría en adelante haber permanecido en la 2ª clase 5 años, en lugar de los 12 hasta entonces⁶¹. Hasta donde sabemos, aquel pequeño número de mujeres que habían entrado como guardias en la policía de Lisboa, habrían permanecido en la categoría base al menos diez años, pues, en noviembre de 1940, una de aquellas precursoras había logrado ascender a la 1ª clase, con arreglo en lo dispuesto en un decreto de 1937⁶². Sin embargo, cuando se aprobó esta reforma ya se habían jubilado, y, obviado ese precedente, la nueva ley contemplaba para las que esta-

59 “Mulheres polícia”. *Polícia Portuguesa* n.º 49 (Maio-junho de 1945), 10-11.

60 Decreto-ley n.º 34.882, publicado en el *DG* de 04/09/1945, Mapas 1, 2 y 3.

61 “Vai ser reorganizada a Polícia de Segurança Pública”. *Diário de Notícias* de 01/09/1945, 1 y 2.

62 Decreto-ley n.º 28.405, publicado en el *DG* de 31/12/1937 – 2º Suplemento, art. 8º.

ban en activo y para las futuras la categoría permanente de guardia de 2ª clase.⁶³

La nueva norma supuso, por consiguiente, un retroceso para las mujeres policía por bloquear sus posibilidades de promoción (profesional y salarial), y tampoco podemos corroborar que aquel incremento de puestos que se pretendían abrir en la base de la pirámide beneficiase la entrada de más mujeres. A pesar de que, en palabras del ministro, los cuerpos de policía de todos los distritos podrían en adelante tener “servicios de vigilancia de mujeres y niños” apenas con el despacho favorable del Ministerio, lo cierto es que para hacer aquellas contrataciones había que detraer las plazas de las asignadas a los hombres, y dada la escasez de efectivos que entonces y siempre afligió a la PSP y las restricciones funcionales que pesaban sobre ellas (que las convertía en elementos menos polivalentes que sus homólogos hombres), es difícil pensar que algún comando distrital se acogiese a la creación de aquel servicio. De hecho, si bien desconocemos la evolución exacta del número de guardias femeninas existentes entre 1931 y 1971, podemos afirmar que el número constatado de las que había en el primer año era exactamente el mismo que en el último:10, y que todas ellas pertenecían a la PSP de Lisboa.

A través de las páginas de la revista, *Polícia Portuguesa* se continuó dando cuenta de los progresos de las mujeres en la carrera policial en otros países, donde ganaban nuevas responsabilidades. En 1948 se informaba de la entrada de mujeres en los cursos para detectives de *Scotland Yard*, un cometido policial muy exigente⁶⁴. Sin embargo, cuando en 1953 se aprobó la reorganización de la PSP y en 1954 su nuevo reglamento, se confirmó la perpetuación del bloqueo de la carrera policial femenina en el escalón más bajo. En ambos documentos se podía leer:

*Para o serviço de vigilância de mulheres e crianças e fins assistenciais poderão ser admitidos, mediante concurso ou estágio especial não inferior a seis meses, guardas do sexo feminino, com a categoria única de guardas de 2ª classe e com os mesmos direitos e deveres dos restantes guardas.*⁶⁵

Frente a este callejón sin salida en Portugal, la propia revista daba cuenta unos meses después que en Inglaterra los agentes femeninos tenían la posibilidad de promocionar y pleno desempeño de la autoridad en las calles. En este caso, se evitaba la discusión sobre el porte de armas, habida cuenta de que tanto las mujeres como los hombres patrullaban sin ellas. Y en el mismo texto tam-

63 “Promoção a 1ª Classe de guardas do sexo feminino”. Gabinete de Estudos – Comando-Geral da Polícia de Segurança Pública, 24 de janeiro de 1979. APSP (Lisboa).

64 “Scotland Yard”. *Polícia Portuguesa* nº 66 (março-abril de 1948), 13-15.

65 Respectivamente, Decreto-ley nº 39.497, publicado en el *DG* de 31/12/1953, art. 67º y Decreto-ley nº 39.550, publicado en el *DG* de 26 /02/1954, art. 167º.

bién se hablaba de las policías femeninas de Berlín, Buenos Aires, Los Ángeles y Tel-Aviv, donde además de las funciones tradicionales, las agentes israelíes también dirigían el tráfico⁶⁶. Un año después, volvía a aparecer una nota sobre una mujer policía británica de tráfico en Londres; reconociendo su valía, desde la revista se ironizaba con esa posibilidad en Portugal, prediciendo que en el caso de que se pusiese en práctica provocaría “un atasco que duraría horas...”⁶⁷. Queda claro que, si el órgano de expresión de la PSP reconocía las capacidades de aquellas agentes extranjeras, no profesaba la misma opinión de las nacionales. En 1957 informaba que en Japón había 488 mujeres policía, también ocupadas en la gestión del tráfico y con posibilidad de promoción⁶⁸. Y en 1960 se anunciaba la incorporación de cerca de quinientas mujeres a la policía italiana, en este caso para funciones similares a las que ya ejercían las pocas que había en Portugal; entre las condiciones de admisión figuraba ser solteras o viudas, pudiendo contraer matrimonio después con autorización ministerial⁶⁹, un asunto que ya había estado en el debate sobre la carrera policial femenina en otros países, y que en Portugal creemos que se aplicaba tanto a ellas como a ellos⁷⁰.

En suma, a pesar de que durante los años cincuenta el modelo policial en Portugal gira en busca de una mayor eficiencia y proximidad al ciudadano —por ejemplo, con el ensayo de patrullas diurnas desarmadas—, en contraposición a la impronta marcial y de eficacia divulgada por los medios oficiales —seguramente más impostada que real— durante la primera fase del Estado Novo (1933-1945), no se tradujo en una apertura mayor a la incorporación de la mujer en la PSP; en contra de lo que ya se veía en otros países. De hecho, podríamos decir que desde la aparición de las primeras mujeres policía durante la dictadura, hasta el inicio de la década de los setenta, la situación de estas primeras mujeres en el oficio policial no cambió prácticamente nada. Se mantuvieron en los márgenes funcionales por imperativo moral y debido a la desconfianza sobre sus capacidades reales, por mucho que en la revista de la corporación se recogiesen ejemplos contra muchos de esos prejuicios. Y por su reducido número, fueron una rareza,

66 “Mulheres polícia”. *Polícia Portuguesa* n.º 106 (novembro-Dezembro de 1954), 16-21.

67 “Polícia feminina”. *Polícia Portuguesa*. n.º 111 (setembro-outubro de 1955), 9.

68 “No Japão à 488 mulheres-polícia”. *Polícia Portuguesa*. n.º 124 (novembro-dezembro de 1957), 31.

69 “A Itália vai ter mulheres polícias”. *Polícia Portuguesa. Revista Ilustrada* n.º 138 (março-abril de 1960), 20.

70 Los aspirantes a policías durante el Estado Novo estaban sujetos a la presentación de una serie de pruebas y declaraciones de adhesión al régimen y de idoneidad política y moral. Al parecer, los solteros que desearan casarse después de alistados, tendrían que solicitarlo y acreditar también algunos de esos aspectos de su futuro cónyuge. Ejemplo de ello es la petición para contraer matrimonio del guardia n.º 1112/4536, que se acompañaba del atestado de “buen comportamiento moral” de su futura esposa. Lisboa, 24/06/1948. APSP (Lisboa).

como bien atestiguan los medios de comunicación centraron en ellas sus objetivos con ocasión de las celebraciones por primera vez del desfile del Día de la PSP, en 1965⁷¹. Es más, puede afirmarse que las perspectivas laborales de las mujeres empeoraron a partir de 1945, cuando se les negó la posibilidad de hacer carrera.

Portugal, que no había sufrido los rigores del esfuerzo humano hecho por otros países durante la Primera Guerra Mundial y que se había mantenido neutral durante la Segunda, no se había visto confrontado con una situación que le obligase a replantearse profundamente la división del trabajo en el sector público por sexos, al extremo de tener que entregar funciones como la seguridad a la “mano de obra” femenina. Y la tranquilidad relativa vivida durante la década de los cincuenta tampoco fue aprovechada para la inclusión de las mujeres en la PSP, a pesar de que el cuerpo siguió adoleciendo del sempiterno problema de falta de efectivos, mientras que la población urbana no dejaba de crecer. A pesar de los cambios sociales, los principios tradicionalistas del Régimen continuaban fuertes, y la PSP buscó respuesta a aquella limitación numérica a través de una gestión diferente de los recursos humanos y con el socorro de nuevas tecnologías de comunicación y movilidad. Pero las cosas pronto cambiarían⁷².

MÁS PRECURSORAS, POR FUERZA DE LOS TIEMPOS Y DE LAS CIRCUNSTANCIAS

Si el final de la Segunda Guerra Mundial es la frontera que la historiografía utiliza convencionalmente para distinguir las dos grandes fases del salazarismo, en términos policiales esa frontera tal vez habría que situarla en 1960, y de cara a las mujeres policía, en el llamado consulado marcelista (1968-74). En relación con los cambios en la institución a partir de los años setenta, ya hemos apuntado algunas razones y también algunas respuestas. En cuanto al incremento de la presencia femenina en la PSP, que se opera a partir de 1971, hasta donde alcanzamos, una de las razones es compartida con la dinámica que potencian el cambio general en la policía y la otra es propia de las transformaciones de la sociedad de la época.

Empezando por esta última, cabe decir que la visibilidad de las mujeres en la vida pública no dejó de crecer en estos años, a pesar de las muchas limitaciones que legalmente continuaron existiendo. Sin ir más lejos, el Código Civil de 1967 recogía la diferencia entre sexos, y en la reforma constitucional de 1971, aprobada ya durante el go-

71 Fotografía de portada: “Algunas das mulheres-policías no desfile comemorativo do Dia da PSP”. *Diário Popular* de 11/03/1965.

72 En 1960 se creó la Compañía Móvil de la Policía, una unidad motorizada y con disponibilidad permanente, preparada para socorrer a las fuerzas policiales de todo el país cuando éstas lo necesitasen. También a principios de la década se extendió el uso de las patrullas en automóviles dotados de radio, y en algunas ciudades se instalaron puntos de aviso telefónico y se creó el número de emergencia 115.

bierno de Marcello Caetano, también mantuvo la excepción “*salvas, quanto ao sexo, as diferenças de tratamento justificadas pela natureza*”. Sin embargo, algo se estaba moviendo. La necesidad de pedir permiso a los respectivos ministerios para poder casarse fue desapareciendo para las trabajadoras de la central telefónica (1940), las enfermeras (1962) y las funcionarias del Ministerio de Asuntos Exteriores (1963). Y en 1969 se daría otro paso importante con la nueva norma que regulaba el derecho de voto, que, escamoteando las limitaciones generales propias de un régimen autoritario, reconocía el voto de la mujer en las mismas condiciones que el hombre; a lo que debemos sumar la incorporación, por primera vez, de una mujer al Ejecutivo portugués, Maria Teresa Cácomo Lobo, nombrada subsecretaria de Estado de Salud y Asistencia en 1970; el mismo año que dentro del Ministerio de las Corporaciones se creaba el Grupo para la Participación de la Mujer en la Vida Económica y Social (más adelante rebautizado como Comisión para la Política Social Relativa a la Mujer).

Eran, pues, algunos signos políticos de los cambios de base social que se estaban operando en el país —por supuesto muy lejanos aún del reconocimiento de la igualdad entre los sexos—, que advertían que el medio social estaba lo suficientemente maduro como para ver a las mujeres desempeñando otras funciones de autoridad en el espacio público, como las de policía.

El otro factor al que aludíamos, y que tal vez no sea tan importante, pero, a nuestro modo de ver, resultó ser determinante para la entrada de la mujer en la PSP fue la Guerra Colonial (1961-1974) y sobre todo sus efectos. Como es de sobra conocido, la dictadura portuguesa se enfrascó durante trece años en un conflicto para evitar la descolonización con tres frentes (Angola, Guinea y Mozambique), que exigían un enorme esfuerzo financiero y humano al país. Desde antes incluso de que estallase el conflicto en Angola, la PSP fue llamada a contribuir al dispositivo preventivo en 1960, ante el temor de que la ola descolonizadora llegase también a las colonias portuguesas, como de facto sucedería menos de un año. Inicialmente la PSP contribuyó con una compañía móvil de voluntarios. Pero la latencia del conflicto y su extensión a las otras dos colonias exigiría mucho más, hasta 13 compañías más, compuestas en su mayoría por los guardias provisionales que acababan de superar la escuela de alistamiento, y que eran obligados a servir en África durante dos años, antes de ser colocados en las comisarías de Portugal⁷³. Este hecho, junto al fuerte flujo migratorio (legal e ilegal) de jóvenes hacia Europa hizo caer la relación entre el número de solicitudes de ingreso en la PSP y las plazas, precisamente cuando las necesidades de reclutamiento de la institución aumentaban.⁷⁴

73 Maria Fernanda Rollo, Adolfo Cueto-Rodríguez y Pedro Marques Gomes: «La policía portuguesa entre la Dictadura y la Revolución: el equilibrio imposible entre autoridad y legitimidad (1960-1975)». *Páginas* vol. 15, nº 38 (2023).

74 “Regresso do Pessoal das C.M.P.”. Comando-Geral da PSP, 19/10/1974. APSP (Lisboa).

Fue en estas condiciones cuando, en febrero de 1971, se convocó, por primera vez, un concurso de alistamiento para mujeres⁷⁵. Repárese que hasta entonces la contratación se hacía por medio de contrataciones excepcionales y no siguiendo el modelo de los guardias masculinos, que eran convocados a un proceso selectivo previo, que, una vez superado, daba acceso al periodo de formación intensiva y a su integración posterior en las diferentes comisarías durante un periodo práctico. Una vez superada la fase de instrucción, los agentes eran alistados provisionalmente hasta su consolidación, dos años más tarde, como guardias de 2ª clase.⁷⁶

Hasta el final de la dictadura se convocaron dos escuelas de alistamiento femenino, en 1972 y 1973 respectivamente, que permitieron engrosar las filas de la PSP con en torno a dos centenares de mujeres policía. A pesar de ese crecimiento numérico —antes del primer alistamiento era de sólo 10—, y de su distribución por varios comandos que el de Lisboa, su proporción era todavía irrisoria. Cabe decir, no obstante, que para que esto fuese posible, hubo que rectificar los criterios de admisión, fundamentalmente el que decía respecto al servicio militar, que era obligatorio para los hombres, y, naturalmente, los criterios físicos, como el de altura, que se redujo de 1,65 m. a 1,55 m. Los criterios de profilaxis política y moral serían los mismos.⁷⁷

En cuanto a las funciones, continuarían siendo restringidas, primándose el trabajo de dentro de las comisarías, para el desempeño de las tareas de antaño y otras puramente burocráticas. La mayor novedad tal vez fuese la asignación de muchas de ellas a la dirección del tráfico, en sintonía con lo ya hacían sus homólogas de otros países. A modo de provocación cabe decir que esta tarea, nueva, fue también una de las primeras funciones que asignó a las policías llamadas “indígenas” de las colonias, aparte de la custodia de edificios y la ronda en los barrios de nativos. En principio, las nuevas agentes harían servicio diurno y no serían destinadas a zonas conflictivas. Por tanto, tendrían algunos beneficios que al tiempo eran también limitaciones profesionales. El salario base era el mismo que el de los compañeros de la misma categoría —como siempre lo había sido.

75 Alistamento e instrução das novas Guardas da PSP». *Polícia Portuguesa. Revista Ilustrada* nº 208 (novembro-dezembro de 1971) 3 y 4.

76 Maria Fernanda Rollo, Adolfo Cueto-Rodríguez y Pedro Marques Gomes: “A formação na Polícia de Segurança Pública: percurso histórico da profissionalização ao profissionalismo”, en *Polícia(s) no Portugal Contemporâneo*, eds. Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes y Adolfo Cueto-Rodríguez (Lisboa: MUP, 2022), 91-150.

77 “Alistamento e instrução das novas Guardas da PSP”. *Polícia Portuguesa. Revista Ilustrada* nº 208 (novembro-dezembro de 1971), 3 y 4.

Si en 1965 la prensa fotografió a aquel puñado de mujeres montadas en un Land Rover de la PSP desfilando en la Avenida de la Libertad de Lisboa, por ser una estampa casi exótica; las nuevas alistadas de 1971 y 1972 y su salida a las calles para ordenar la circulación también fueron noticia, por su novedad.⁷⁸

En síntesis, podría decirse que esta incorporación de mujeres a la PSP se justificaba, aparte de por sus alegadas “aptitudes especiales” para determinadas tareas policiales más “humanas; por razones prácticas, pues, “liberaban” guardias de sexo masculino (difíciles de reclutar) de los servicios burocráticos, permitiendo su empleo en las calles, donde tanta falta hacían, y, tal vez también, por la cara amable y la imagen de modernidad que podían proyectar de una institución y de un régimen acosados.

Respecto al impedimento de promocionar profesionalmente, permanecería en vigor, hasta colisionar con los principios de la Constitución de 1976, que consagraba la no discriminación por sexo, originando, a raíz de una solicitud de promoción de una de estas agentes, la discusión sobre el futuro de la carrera policial femenina en 1979.⁷⁹

CONCLUSIONES

El camino hacia la equiparación de los derechos políticos y laborales de las mujeres en Portugal ha sido largo y arduo, y la incorporación de la mujer a una función pública con las especificidades de la policía participó de más dificultades si cabe.

A pesar de las razones llevaron en 1867 a la creación de una fuerza pública de carácter civil, el trato correcto y el respeto de los derechos de los ciudadanos, que más tarde recalcaría en republicanismo en el poder, entre otras cosas substituyendo el apellido “civil” de la policía por el de “Cívica”, no significó obviar que el orden público debía ser a veces repuesto con el empleo de la fuerza, y esta no era una capacidad reconocida en la mujer. Todo en sintonía con su subalternidad política y social, al punto de que era dispensado hacer referencia al género para excluirlas en las normas de admisión igual que en las leyes electorales. Y la especialización policial, emprendida en Portugal en la década de los noventa del siglo XIX, tampoco les abriría las puertas, a pesar de que esa división requiriese tipos de agentes distintos.

Las primeras referencias a la admisión de elementos femeninos en una policía las encontramos precisamente en el embrión de lo que sería una policía política,

78 “Mulheres polícias: estreia em serviço externo”. *Jornal de Notícias* de 14/04/1972, 1 y 8.

79 “Promoção a 1ª Classe de guardas do sexo feminino”. Gabinete de Estudos – Comando-Geral da Polícia de Segurança Pública, 24 de janeiro de 1979. APSP, y, sobre el debate en torno a la creación de la carrera policial femenina: Durão, “A vez das mulheres na polícia portuguesa (1970-2015)”, 137-160.

por razones de pura utilidad y porque, ni las investía de autoridad, ni las obligaba a recurrir a la fuerza. El siguiente paso lo representó su contratación no como agentes, sino como administrativas. La moral fue, finalmente, la que les abrió la puerta de la PSP, de forma marginal tanto en el espacio (apenas en Lisboa) como en el número (una decena), en perfecta sintonía con los principios del régimen de Salazar. Y el enquistamiento de ese modo de estar no tardó en consagrarlo el impedimento de hacer carrera.

Ni las dificultades ni los años de tranquilidad llevaron, como sí sucedió en otras latitudes, al gobierno portugués a cambiar esa situación; hasta los años setenta. La posición de la mujer había escalado en la sociedad portuguesa y, accidentalmente, las guerras coloniales llevaron a concluir que la incorporación de la mujer, si no resolvía la falta de recursos humanos en la PSP ni la caída de la demanda masculina de las plazas, al menos podría aliviarlas, ampliando algo su cartera de funciones para liberar agentes de calle. Fue un enorme avance, en el terreno laboral y en la visibilidad de la mujer a través de un puesto de autoridad muy asociado a los hombres; pero todavía condicionado por la desigualdad entre los géneros.

La discusión sobre la carrera policial femenina quedó pendiente para la democracia, que consagra en el principio de la igualdad y la no discriminación de los ciudadanos, también por razones de sexo.

FUENTES

- Arquivo da Polícia de Segurança Pública (APSP)
Diário de Lisboa (periódico) (1931)
Diário de Lisboa / do Governo / da República (1867-1976)
Diário de Notícias (1945)
Diário Popular (1965)
Jornal de Notícias (1972)
Os Ridículos (1936)
Polícia Portuguesa (1937-1975)

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Pedro Tavares de y Javier Moreno Luzón. *Das urnas ao Hemiciclo. Eleições e parlamento em Portugal (1878-1926) e Espanha (1875-1923)*. Lisboa: Assembleia da República, 2012.
- BAPTISTA, Virgínia. *As mulheres no Mercado de Trabalho em Portugal: Representações e Quotidianos (1890-1940)*. Lisboa: Gráfica 2000, 1999.
- BORRÊCHO, Maria do Ceu. “Educação, instrução e analfabetismo”, en *Mulheres na I República. Percursos, Conquistas e Derrotas*, editado por João Gomes Esteves, Zília Osório de Castro y Natividade Monteiro. Lisboa: Edições Colibri, 2011.
- BRAGA, Paulo Drumond. *Mulheres deputadas à Assembleia Nacional (1935-1974)*. Lisboa: Assembleia da República, 2015.
- COVA, Anne, Vanda Gorjão, Ana Isabel Freire, Ana Costa Lopes y Natividade Monteiro (eds.). *Mulheres e associativismo em Portugal, 1914-1974*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2022.
- DURÃO, Susana. “A vez das mulheres na polícia portuguesa (1970-2015)”, en *Polícia e Polícias em Portugal*, editado por Gonçalo Gonçalves e Susana Durão. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2017.
- DURÃO, Susana. “Muchas se quedan por el camino. Hombres y mujeres a la entrada de la policía”, *Zainak-las culturas de la Ciudad* nº 2 (2003): 977-995.
- DURÃO, Susana. “Quando as mulheres concorrem e entram na polícia: a óptica etnográfica”. *Etnográfica – Antropologia e Organizações* vol. VIII, nº 1 (2004): 57-78.
- DURÃO, Susana. y Alexandra Leandro, “Mulheres na Polícia: Visibilidades Sociais e Simbólicas”, en *Etnografias urbanas*, editado por Graça Dias Cordeiro, Luís Vicente Batista y António Firmino da Costa. Oeiras: Celta Editora, 2003.
- GUINOTE, Paulo. “A mulher e o mundo do trabalho na 1ª República”, en *Mulheres na I República. Percursos, Conquistas e Derrotas*, editado por João Gomes Esteves, Zília Osório de Castro y Natividade Monteiro. Lisboa: Edições Colibri, 2011.

- LAGRAVE, Rose-Marie. “Una emancipação sob tutela. Educação e trabalho das mulheres no século XX”, em *História das Mulheres. O Século XX*, editado por Georges Duby y Michelle Perrot. Porto: Afrontamento, 1995.
- FÁTIMA Mariano. “A reivindicação do voto Feminino na Península Ibérica. Convergências e divergências”, em *Mulheres e eleições*, editado por Ana Pires, Fátima Mariano e Ivo Veiga. Coimbra: Almedina, 2019.
- MARIANO, Fátima. *Às Urnas. A reivindicação do voto feminino na Península Ibérica (1821-1934)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2022.
- Monografia da Polícia de Segurança Pública da Guarda desde 1884 até 1939*. Celorico da Beira: Tip. Mondego, 1940.
- PALACIOS CEREZALES, Diego. *Portugal à coronhada: protesto popular e ordem pública nos séculos XIX e XX*. Lisboa: Tinta-da-China, 2011.
- PALACIOS CEREZALES, Diego. “A segurança pública e o aparelho policial (1736-2011)”. En *Do Reino à Administração Interna. História de um Ministério (1736-2012)*, editado por Pedro Tavares Almeida y Paulo Silveira e Sousa. Imprensa Nacional-Casa da Moeda e Ministério da Administração Interna, 2015.
- GONÇALVES, Gonçalo Rocha. *Fardados de azul. Polícia e cultura policial em Portugal (1869-1939)*. Lisboa: Tinta-da-China, 2023.
- PIMENTEL, Irene Flunser. *A cada uma o seu lugar*. Lisboa: Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2011.
- PIMENTEL, Irene Flunser. *História das Organizações Femininas do Estado Novo*. Lisboa: Temas e Debates, 2001.
- PIRES, Ana Paula, Fátima Marino e Ivo Veiga, eds. *Mulheres e eleições*. Coimbra: Almedina, 2019.
- ROLLO, Fernanda, Adolfo Cueto-Rodríguez y Pedro Marques Gomes. “A formação na Polícia de Segurança Pública: percurso histórico da profissionalização ao profissionalismo”, em *Polícia(s) no Portugal Contemporâneo*, editado por Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes y Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: MUP, 2022.

ROLLO, Fernanda, Adolfo Cueto-Rodríguez y Pedro Marques Gomes. “La policía portuguesa entre la Dictadura y la Revolución: el equilibrio imposible entre autoridad y legitimidad (1960-1975)”. *Páginas* vol. 15, nº 38 (2023).

ROLLO, Maria Fernanda, Adolfo Cueto-Rodríguez, Pedro Marques Gomes, y Pedro Urbano: “Polícia de Segurança Pública: uma breve síntese histórica”, en *Polícia(s) e Segurança Pública. História e Perspetivas Contemporâneas*, editado por Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes y Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: MUP, 2020.

ROLLO, Maria Fernanda, Pedro Marques Gomes y David Farto. “As pioneiras da PSP: 50 anos da Escola de Alistados Feminina”, en *Polícia Portuguesa* no. 3 (2022): 50-55.

SÁ, Leonor. “Da Polícia de Investigação Criminal (PIC) à Polícia Judiciária (PJ): sumário de um percurso atribulado 1867/93 – 1945”, en *Polícia(s) no Portugal Contemporâneo*, editado por Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: MUP, 2022.

SOARES, Michele. “Memórias da primeira mulher com autoridade do Comando Regional da PSP da Madeira”, *Polícia Portuguesa* no. 3 (2022): 56-61.

URBANO, Pedro. “Adelaide Cabete e a génese da polícia feminina”, en *Polícia(s) e Segurança Pública. História e Perspetivas Contemporâneas*, editado por Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes y Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: MUP, 2020.

VAZ, Maria João. “Prevenir o crime: o corpo da Polícia Civil de Lisboa”, *Ler História* nº 53 (2007), 9-64.

5

PORTUGAL E ESPANHA
– CULTURA SECURITÁRIA IBÉRICA



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LERDA - PORTUGAL

Eduardo Pereira Correia

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa

Leandro Berenguer

NOVA School of Law - Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Ricardo Claro

NOVA School of Law - Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
Polícia Municipal do Porto

RESUMO:

O presente artigo vem explanar a cooperação interestadual luso-espanhola e os modelos policiais que operacionalizam as políticas públicas de segurança, de acordo com uma visão que emerge da natural perspetiva ibérica comparada. Constituindo a mais ocidental península europeia, Portugal e Espanha, ainda que estados independentes, desenvolvem a sua ação securitária num modelo idêntico de afirmação do Estado e com base numa intensa colaboração bilateral. Este espólio de segurança desenvolve uma cultura securitária, consubstanciada por um complexo conjunto de conhecimentos e tradições que se enraízam nos costumes da sociedade ibérica. Através deste estudo transnacional sobre cooperação e organização policial, procuramos expor as semelhanças, identificar as diferenças e compreender uma cultura securitária ibérica, por forma a acompanhar a constante mutação dos desafios e saberes securitários.

PALAVRAS-CHAVE: Espanha; Portugal; polícia; segurança.

COMO CITAR:

CORREIA, Eduardo Pereira, Leandro Berenguer e Ricardo Claro. “Portugal e Espanha – Cultura securitária ibérica”. Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 100-115.

INTRODUÇÃO

A missão política e governativa dos estados é influenciada por inúmeras condicionantes, donde se destaca a cultura, o *status quo* internacional, a estabilidade financeira e, também, a geografia. Na verdade, desde os primórdios que as relações intergovernamentais primam pela proximidade territorial, na medida em que as nações vizinhas tendem a estabelecer vínculos de amizade e interajuda, seja por interesse próprio ou vantagem comum.

Um dos pilares fundamentais do sistema de segurança nacional de Portugal e de Espanha diz respeito à cooperação internacional, nomeadamente quando ambos os países delinham uma estratégia conjunta e cooperante para fazer face aos complexos desafios securitários, em particular os que afetam diretamente a península ibérica.

Através da materialização de protocolos securitários ibéricos, evidencia-se uma política externa luso-espanhola solidificada e, maioritariamente, operacionalizada pelas estruturas militares e pelas forças e serviços de segurança.

A fronteira terrestre entre Portugal e Espanha expõe a inevitabilidade de estabelecer acordos de cooperação bilateral e de integração internacional, assentes em princípios de interajuda e reciprocidade. De facto, constituindo o extremo sudoeste europeu, a península ibérica torna-se uma entrada privilegiada para o espaço de livre circulação de pessoas e bens, pelo que questões como a migração ilegal, a criminalidade transnacional e os fenómenos terroristas assumem uma crescente preocupação na agenda securitária dos dois estados.

Nesta senda, a semelhança das ameaças e riscos à segurança impõe também uma necessária colaboração entre os dois países. Desta forma, ambos almejam prevenir e reprimir a ocorrência de acontecimentos nefastos à sua estabilidade, bem como aprender e adaptar as suas diretrizes securitárias com base na experiência do vizinho peninsular.

Importa assinalar que a colaboração ibérica não assume apenas a forma de acordos e tratados interestaduais, pelo que, as próprias entidades com responsabilidade securitária, têm materializado diversos protocolos ao longo dos anos. Assim, os próprios corpos de segurança luso-espanhóis estabelecem diferentes entendimentos com base na semelhança da sua área de responsabilidade, das suas competências específicas e do combate a fenómenos criminais comuns.

Com efeito, a jusante das políticas erigidas, forças e serviços de segurança surgem como órgãos máximos responsáveis por levar a cabo a sua materialização, cabendo a estas a definição das estratégias que melhor se adequam à execução das políticas, nomeadamente por meio de uma reconfiguração organizacional ou através de uma renovação do seu cariz funcional.

Assim, cumpre-nos evidenciar uma cultura securitária entre Portugal e Espanha, quer através da tradição subjacente ao relacionamento bilateral estabelecido, quer através da análise às respetivas arquiteturas securitárias. Por outro lado, importa compreender, e de que forma, estas novas questões securitárias representam um ponto de partida para o reforço e a renovação dos vínculos institucionais.

Primeiramente objetivaremos uma análise ao percurso histórico dos acordos e protocolos celebrados entre Portugal e Espanha, importando desde logo situar a segurança enquanto tema central da amizade ibérica, quer numa primeira fase como vetor essencial ao garante da soberania e independência nacional, quer numa segunda fase enquanto pilar na prevenção e combate a desafios securitários comuns. Seguidamente faremos a análise à organização securitária ibérica expondo de que forma Portugal e Espanha projetam as respetivas arquiteturas securitárias e, conseqüentemente, a sua importância na implementação e materialização dos canais de diálogo bilateral.

A existência de um longo historial de relações securitárias interestaduais e, mais recentemente, a cooperação entre as estruturas policiais traduzem-se numa singular cultura securitária ibérica. Contudo, importa afirmar que existem múltiplas diferenças motivadas pela própria organização dos modelos de segurança português e espanhol ou, num espectro mais restrito, pela especificidade de competências policiais divididas entre vários corpos securitários.

A DIPLOMACIA POLICIAL LUSO-ESPAÑHOLA

A constante transformação dos desafios securitários impõe no plano político-estratégico a obrigatoriedade de extrapolar a sua ação para além das fronteiras nacionais. De facto, desde a emergência dos estados que a cooperação internacional se evidenciou como incontornável, afirmando-se como um dos principais mecanismos para garantir a segurança nacional e internacional.

Na especificidade luso-espanhola, a importância de uma estratégia de segurança integrada advém da proximidade geográfica, mas também da histórica relação entre os dois países. Se num primeiro plano a formalização de acordos

bilaterais visou a garantia de soberania e a inviolabilidade fronteiriça, num segundo plano aspirou fortalecer as próprias relações luso-espanholas, nomeadamente através de um intenso espírito de interajuda e amizade. Veja-se que as ligações entre as soberanias ibéricas iniciaram-se com a celebração do *Tratado de Zamora*, a 5 de outubro de 1143, prosseguindo com o *Tratado de Badajoz*, em 16 de fevereiro de 1267; o *Tratado de Alcanizes*, em 12 de setembro de 1297; o *Tratado de Ayllón*, em 31 de outubro de 1411; o *Tratado de Tordesilhas*, em 7 de junho de 1494; e o *Tratado de Paz* a 13 de fevereiro de 1668. Estes acordos centraram-se na compreensão de que os marcos limítrofes são invioláveis e na necessidade do estabelecimento de um espírito de união e não-agressão para alcançar a paz.

Contudo, a história política e constitucional de Espanha é conturbada, recheada de diversos conflitos e graves crises que se prolongaram maioritariamente até ao fim do século passado¹, levando a que durante o século XX, a cooperação luso-espanhola não só tenha mantido o mesmo espírito de cooperação, como reforçou a sua imprescindibilidade. O *Tratado de Amizade e Não Agressão Luso-Espanhol*, também designado por *Pacto Ibérico* e assinado a 17 de março de 1939, veio fortificar o reconhecimento mútuo das fronteiras nacionais e a conveniência na colaboração em assuntos estratégicos. Note-se que este acordo teve três adendas: o protocolo adicional ao tratado, em 29 de julho de 1940; o segundo protocolo adicional a 20 de setembro de 1948; e, por fim, o terceiro protocolo adicional em 22 de maio de 1970. A partir do final da década de 1970, foram estabelecidos importantes compromissos bilaterais com o objetivo de garantir a segurança ibérica e a paz internacional. A perceção de que a garantia de uma região geográfica estável apenas se materializava com uma intensa amizade e cooperação entre os dois países foi fulcral para o surgimento de diferentes protocolos securitários.

No que corresponde ao âmbito policial no período democrático, as forças, serviços e corpos de segurança luso-espanholas têm firmado relevantes compromissos para a prossecução da missão policial e para o aumento da estabilidade e segurança comum.

A 27 de janeiro de 1987 foi aprovado o *Acordo entre o Governo da República Portuguesa e o Governo do Reino de Espanha sobre Cooperação em matéria*

1 Eduardo Pereira Correia, *O Presidente Da República em Democracia - Comandante Supremo das Forças Armadas*. 1.ª ed. (Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2020), 204-205.

de *Luta contra a Droga*². Este compromisso destacou-se pela centralidade dos assuntos de segurança interna, onde os países ibéricos assumiram como principal desiderato a prevenção e repressão do tráfico ilegal de droga na península.

Além de uma permanente troca de informações de cariz policial³, Portugal e Espanha estabeleceram ainda “[...] mecanismos de colaboração em ações conjunta, de natureza preventiva e repressiva do tráfico da droga, nomeadamente através do controle de aeroportos, fronteiras e portos e trânsito de estrangeiros”⁴. Desta forma, foi instituída uma cooperação policial necessária com vista a fortalecer a segurança interna de ambos.

Em 1992 surgiu o *Protocolo de Acordo sobre Cooperação Policial*⁵. Com este protocolo as soberanias ibéricas acordaram estabelecer a cooperação policial através da definição de um grupo de trabalho, da nomeação de oficiais de ligação e da criação de um canal direto de comunicação⁶. O estabelecimento de uma colaboração mais próxima e de um ponto de intercâmbio de informação permanente definiram, de forma clara, as diretrizes da cooperação policial.

Posteriormente, em 1998, foi estabelecido o *Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre a Criação de Postos Mistos de Fronteira*⁷, com objetivos distintos, sobretudo relacionados com a luta contra a imigração ilegal, a prevenção e a repressão da criminalidade nas zonas fronteiriças e da execução de medidas definidas no acordo de readmissão de pessoas em situação irregular⁸. Estes postos foram instalados no território português em Vilar Formoso-Fuentes de Oñoro e Vila Real de Santo António-Ayamonte e no território espanhol em Tuy-Valença do Minho e Caya-Elvas⁹.

2 Aprovado pelo Decreto do Governo n.º 22/87, publicado em *Diário da República (DR)* de 25/06/1987.

3 *Cfr. Ibidem* art. 2º.

4 *Cfr. n.º 3* do art. 4º, *ibidem*.

5 Aprovado pelo Decreto n.º 48/92, publicado em *DR* de 12/12/1992.

6 *Cfr. Ibidem* n.º 1, 2 e 4.

7 Aprovado pelo Decreto n.º 5/98, publicado em *DR* de 17/02/1998.

8 *Cfr. n.º 1* do art. 2º, *ibidem*.

9 *Cfr. Ibidem*, art. 1º.

Ainda no ano em apreço surgiu o *Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha em Matéria de Perseguição Transfronteiriça*¹⁰. As autoridades luso-espanholas definiram a necessidade e autorização para uma perseguição policial poder-se realizar até 50 quilómetros da fronteira comum ou durante um tempo não superior a duas horas a partir da passagem da fronteira comum¹¹. Este acordo é consubstancia um fortalecimento das relações de colaboração internacional, evidenciando uma robusta relação de proximidade e confiança entre os dois países.

No início do século XXI foi assinado o *Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria Policial e Aduaneira*¹². Como princípios basilares deste entendimento, Portugal e Espanha estabeleceram um contacto regular entre as autoridades policiais competentes e a criação de Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA)¹³.

Esta cooperação transfronteiriça entre as autoridades securitárias ibéricas pode ser feita através de intercâmbio de pessoal; da existência de patrulhas mistas; da organização de operações conjuntas de controlos móveis; e da realização de investigações conjuntas¹⁴. Os CCPA têm como objetivos principais a permuta de informações de carácter policial; a prevenção e repressão da criminalidade nas zonas fronteiriças; o apoio às investigações, vigilâncias e perseguições; e a definição de medidas conjuntas de patrulhamento nas zonas fronteiriças¹⁵.

Este espírito de colaboração bilateral é ainda observado através da realização de patrulhas mistas compostas por agentes e funcionários das autoridades policiais luso-espanholas, em qualquer ponto do território ibérico¹⁶. Presentemente, este mecanismo é especialmente visível nas épocas festivas, onde existe um maior fluxo turístico entre os estados peninsulares.

10 Aprovado pelo Decreto n.º 48/99, publicado em DR de 09/11/1999.

11 Cfr. *Ibidem*, n.º 1 do art. 3º.

12 Aprovado pelo Decreto n.º 13/2007, publicado em DR de 13/07/2007.

13 Cfr. n.º 2 do art. 1º, *ibidem*.

14 Cfr. n.º 4 do art. 9º, *ibidem*.

15 Cfr. n.º 1 do art. 5º, *ibidem*.

16 Cfr. n.º 1 do art. 12º, *ibidem*.

Por último, importa destacar ainda os entendimentos bilaterais entre as forças e corpos de segurança luso-espanhóis como instrumento para a garantia da segurança. Nesta perspetiva, indiquem-se como exemplos o *Memorando de Cooperação entre a Guarda Civil e a Guarda Nacional Republicana, de 31 de março de 2009*; o *Memorando de Cooperação entre a Polícia de Segurança Pública da República Portuguesa e o Corpo Nacional de Polícia do Reino de Espanha, de 12 de dezembro de 2013*; e o *Memorando de Entendimento entre a Polícia de Segurança Pública da República Portuguesa e a Guarda Civil do Reino de Espanha em Matéria de Armas e Explosivos, de 2 de abril de 2019*.

Desta forma, é claro que Portugal e Espanha fortaleceram os seus laços de amizade e cooperação securitária através de uma extensa rede de acordos e compromissos. Com o objetivo principal de garantir o bem-estar e a segurança do cidadão, os protocolos bilaterais luso-espanhóis consubstanciaram uma dimensão externa da segurança interna, sobretudo através da prevenção e repressão além-fronteiras sobre ameaças e riscos comuns.

Finalizando, destaque-se a necessidade de atenção, sobretudo porque “nada do que se passa de um lado da fronteira poderá ser ignorado do outro lado, sendo certo que as opções políticas de um país se refletem a prazo, mais ou menos breve, no outro país da península”¹⁷. De modo a preservar a segurança – própria e comum – Portugal e Espanha apresentam um longo historial vincutivo, assente em princípios de amizade, facilitação e interajuda.

A ORGANIZAÇÃO SECURITÁRIA IBÉRICA

Atualmente, as políticas públicas de segurança têm de se adaptar e reestruturar constantemente perante a complexidade dos desafios securitários. A resposta securitária dos estados deve ser imediata, coordenada e direta considerando a imprevisibilidade e difusão dos novos riscos e ameaças.

A missão de garantir a segurança dos cidadãos é segregada em dois polos: o polo público e o polo privado. Por um lado, cumpre às forças e corpos de segurança desenvolver as suas competências e atribuições com a tarefa de garantir a ordem e a tranquilidade pública e o bem-estar do cidadão. Por outro lado, as empresas de segurança privada concorrem e colaboram com os serviços públicos no desempenho das suas incumbências, nomeadamente na promoção da segu-

17 António José Queirós, “As relações luso-espanhóis: da primeira república à União Europeia (1910-1997)” in *População e Sociedade*, n.º 17, 2009), 131.

rança de uma instituição, de um lugar privado ou de um grupo de cidadãos. Desta forma, de acordo com o cariz público da missão securitária, a polícia¹⁸ alicerça-se como “[...] um garante da liberdade do cidadão face às ofensas ilícitas concretizadas e/ou produzidas quer por outrem quer pelo próprio Estado”¹⁹. Deste modo, a polícia afirma-se como um serviço do Estado que tem como tarefa primordial a garantia da segurança, nomeadamente através da prevenção e da repressão dos ilícitos criminais, bem como da manutenção e reposição da ordem pública.

Neste seguimento, é importante clarificar a organização dos órgãos e serviços administrativos que prosseguem a atividade de segurança interna, sendo materializada através de modelos de organização policial. Estes modelos “[...] espelham a organização do Estado em matéria de segurança interna, sendo a materialização de políticas e estratégias que visam garantir não só a segurança dos cidadãos, mas também a aceitação da atividade policial por parte da sociedade”²⁰. Contudo, é importante destacar que a organização dos modelos de polícia não é estanque. De entre diversos fatores, os sistemas políticos, a estabilidade financeira, a sociedade e a evolução demográfica, bem como os desafios securitários contribuem para a adaptação do sistema policial, e conseqüentemente, para o correspondente ordenamento jurídico. Nesta perspetiva, declare-se que “as formas de organização resultam, normalmente, do processo histórico e de medidas de natureza políticas ou administrativas que são, muitas vezes, o resultado de processos de aprendizagem e de novas experiências”²¹.

Acresce ainda que os modelos de polícia dividem-se em dois grupos: o monista ou unitário, que corresponde à existência de uma só polícia; e o pluralista, que se caracteriza pela partilha da missão securitária entre diversas instituições públicas e pela sua repartição em três subgrupos: vertical, horizontal e misto. O modelo vertical é determinado pela existência de vários serviços com competência policial genérica ou específica em todo o território nacional. Por sua vez, o modelo é horizontal se existirem diversos corpos de polícia, mas com jurisdição em apenas uma região geográfica específica. No que concerne ao modelo misto, este retrata a existência

18 Note-se que a polícia tem a responsabilidade de defesa da legalidade democrática e de garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, conforme n.º 1 do art. 272º da Constituição da República Portuguesa.

19 Manuel Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial*. 6.ª ed. (Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2019), 55.

20 Ricardo Claro, “O Panorama Securitário Atual – Um Olhar sobre a Península Ibérica” in *Políticas Públicas de Segurança*, ed. Eduardo Pereira Correia (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2018), 33.

21 José Ferreira de Oliveira, *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: a emergência do policiamento de proximidade*. (Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006), 98.

de diversas polícias com competência genérica em todo o país, ao mesmo tempo que existem polícias apenas com competência numa determinada área geográfica²².

De igual modo, a categorização dos modelos policiais pode surgir segundo a divisão entre o modelo dual ou napoleónico, o modelo único e, por fim, o modelo descentralizado. Se o modelo dual ou napoleónico assenta na divisão geográfica entre uma força civil e uma força militar, já o modelo único corresponde à existência de uma única polícia nacional e, por sua vez, o modelo descentralizado reflete a existência de vários corpos de polícia locais, sendo sobretudo dominante nos países anglo-saxónicos²³.

As duas classificações demonstram uma realidade idêntica, porém utilizam critérios de agrupamento distintos. Assim, os modelos de organização policial devem-se dividir em dois grupos: o modelo monista (ou unitário ou único), que retrata a existência de uma só polícia em todo o território; e o modelo pluralista, que corresponde à existência de diversas instituições policiais. Este último subdivide-se ainda no modelo pluralista vertical, admitindo como um dos seus subtipos o modelo dual ou napoleónico, no modelo pluralista horizontal (ou modelo descentralizado, anglo-saxónico) e no modelo misto.

Num prisma nacional, a prossecução da atividade policial em Portugal e Espanha é desenvolvida por duas forças de segurança civis – a Polícia de Segurança Pública e a *Polícia Nacional* – e por duas forças de segurança de cariz militar – a Guarda Nacional Republicana e a *Guardia Civil*. Não obstante, a par destas forças de segurança subsistem outros corpos de polícia que complementam a missão securitária, seja a nível nacional, como é o caso português, a nível das comunidades autónomas, como é o caso espanhol – ou a nível municipal em ambas as realidades. A título ilustrativo, em Portugal existem diversas instituições de segurança de acordo com a sua especialização, como é o caso da Polícia Judiciária, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança, a Polícia Marítima, o Corpo da Guarda Prisional, a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ao nível municipal e com competências de polícia administrativa, subsistem vários corpos de polícia municipal.

22 Carlos Branco, “O Conceito Estratégico e o Modelo Policial” *Estratégia. Nação e Defesa* n.º 136. 2014), 33.

23 Jorge Bacelar Gouveia, *Direito da Segurança: Cidadania, soberania e cosmopolitismo*. (Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018), 574-75.

No caso espanhol, surge a particularidade das comunidades autónomas e da criação de forças autonómicas com competências policiais integrais. Neste seguimento, temos os *Mossos d'Esquadra* da Catalunha, a *Ertzaintza* do País Basco, a *Polícia Foral de Navarra* de Navarra e o *Cuerpo General de la Policía Canaria* das Ilhas Canárias. Ainda de assinalar a existência de inúmeras polícias locais administrativas.

Assim, o modelo pluralista vertical personaliza a realidade policial em Portugal e Espanha, tendo em consideração a multiplicidade de instituições securitárias que prosseguem a atividade de polícia. No caso espanhol, a existência de apenas duas forças de segurança com responsabilidade geográfica nacional permite classificar o sistema como um modelo dual de polícia, no entanto não na sua completa essência em detrimento das polícias das comunidades autonómicas.

Um dos desideratos estabelecidos para incrementar a cooperação policial entre as autoridades luso-espanholas foi a partilha permanente de informação com vista à prevenção de determinados fenómenos criminais. Com efeito, a prossecução da investigação criminal foi facilitada e potenciada, na medida em que se assistiu a uma maior recolha de informação necessária e pertinente para a repressão criminal.

No que respeita ao desenvolvimento da atividade de polícia judiciária, Portugal e Espanha detêm diversas instituições com responsabilidade nesta matéria. No caso português, têm competências de investigação criminal genéricas a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública. Contudo, existem determinados órgãos de polícia criminal que detêm competências específicas de investigação criminal, como é o caso do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras²⁴.

Por sua vez, a investigação dos delitos e a detenção dos presumíveis culpados na realidade espanhola está ao encargo das forças de segurança do Estado e dependentes do Governo, mas também dos corpos de polícia das comunidades autónomas²⁵. De facto, e assinalando a título de exemplo, a *Polícia Foral de Navarra* exerce funções de polícia judiciária atribuídas pelo ordenamento jurídico da comunidade autónoma de Navarra²⁶ e os *Mossos d'Esquadra* desenvolvem a

24 Cfr. art. 3º Lei n.º 49/2008, publicado em DR de 27/08/2008, na sua atual redação.

25 Cfr. art. 2º e 11 Ley Orgánica 2/1986, publicado em Boletín Oficial del Estado (BOE) (Espanha) de 14/03/1986.

26 Cfr. art. 19º Ley Foral 23/2018, publicado em BOE de 04/12/2018.

atividade de investigação criminal através de unidades criadas pelo Departamento do Interior da Catalunha²⁷.

Assim, note-se que apesar das suas diferenças, os sistemas policiais de Portugal e Espanha apresentam um grau de semelhança bastante elevado, seja na repartição de competências geográficas a nível nacional, seja pelas próprias forças de segurança que apresentam um paralelismo elevado. Desta forma, a cooperação policial ibérica é facilitada, o que origina uma colaboração e interagida mais eficaz, eficiente e intensa.

CONCLUSÃO

Na atualidade, a condução da política externa de um estado assume uma posição nuclear nas suas condições de desenvolvimento, apresentando uma influência direta na prossecução de diferentes tarefas públicas. No que diz respeito à segurança, as posturas isolacionistas de outrora, tendentes à proteção e manutenção da soberania e integridade territorial, demonstram-se desadequadas a uma realidade global e em permanente alteração.

Deste modo, juntamente com a necessidade de cultivar um espírito de cooperação interestadual, é natural que os estados procurem renovar os entendimentos dos quais fazem parte, reforçando o seu posicionamento externo e estreitando o relacionamento com outras nações. Assiste-se a uma diversificação dos instrumentos de cooperação institucional, nomeadamente através de um crescente número de acordos e protocolos de natureza multilateral. Contudo, e ao invés de se assistir ao enfraquecimento dos vínculos bilaterais, destaque-se que estes conservam a sua centralidade no seio das relações interestaduais e permanecem como um importante vetor da projeção dos estados além-fronteiras.

Neste sentido, o relacionamento bilateral entre Portugal e Espanha apresenta uma ampla tradição, encontrando-se profundamente enraizado na origem de ambos países. Concomitantemente, a proximidade geográfica entre os dois estados traduziu-se num importante *input* não só para o desenvolvimento de uma relação luso-espanhola profícua, como também para o desenvolvimento da soberania e independência nacional de Portugal e Espanha. Os primeiros tratados celebrados no século XII serviram de base para um percurso histórico sustentado no reconhecimento mútuo contemporâneo da importância da amizade entre os dois países ibéricos.

27 Cfr. art. 13^º Ley 10/1994, publicado em BOE de 12/08/1994.

Com o adensamento das relações entre as duas nações, a proximidade geográfica resultou na correta percepção de que Portugal e Espanha se encontravam expostos a desafios securitários comuns, bem como à repercussão de efeitos de ameaças concretizadas num só país. Neste sentido, e sobretudo a partir da segunda metade do século XX, firmaram-se diversos acordos e protocolos luso-espanhóis com os principais desígnios de contribuir para o garante da segurança interna de ambos países e, conseqüentemente, reforçar a segurança peninsular, inserindo-se o relacionamento bilateral numa ótica de fortalecimento do espírito de cooperação interestadual.

Apesar do panorama atual demonstrar laços de amizade institucional entre Portugal e Espanha, a metamorfose dos desafios securitários com expressão nas dinâmicas sociais ibéricas exige uma “[...] continuação e de um reforço da cooperação policial ibérica [...]”²⁸.

Por este motivo, parece-nos claro que, numa ótica de articulação e cooperação, as políticas de segurança ibéricas devem evoluir, acompanhando a evolução dos diversos aspetos societários que influenciam ativamente a construção da segurança. Se a celebração de acordos bilaterais em matéria de segurança contribuiu para a consolidação das arquiteturas securitárias luso-espanholas, também ajudou a moldar os seus pergaminhos, potenciando deste modo um processo de adaptação a um conjunto de ameaças e riscos em constante mutação. A materialização destes compromissos bilaterais ibéricos em razão de segurança objetivava-se através das respetivas forças e corpos de segurança luso-espanhóis, quer na sua dimensão orgânica quer na vertente funcional.

Ressalvando-se as naturais diferenças entre os sistemas políticos de Portugal e Espanha que também se projetam nas respetivas matrizes securitárias, evidenciam-se inúmeras semelhanças e aproximações no espetro das forças de segurança. A realidade luso-espanhola evidencia um paralelismo na prossecução da segurança interna pela representação através de dois corpos de polícia integrais com competência a nível nacional.

Por sua vez, a existência de uma rede diversificada de corpos de polícia, que visam complementar a atividade das forças de segurança com competência territorial nacional, é também ela observável na realidade luso-espanhola, sublinhando-se as diferenças no conteúdo funcional das respetivas polícias.

28 Ricardo Claro, “O Panorama Securitário Atual – Um Olhar sobre a Península Ibérica” in *Políticas Públicas de Segurança*, ed. Eduardo Pereira Correia (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2018), 53.

Embora o extenso quadro das forças e corpos de segurança existentes entre Portugal e Espanha sugerisse entraves à implementação de uma cooperação institucional, a aproximação e as semelhanças encontradas contribuem para a compreensão e desenvolvimento da tradicional cooperação ibérica. A realização de ações conjuntas, os entendimentos em matéria de investigação criminal, perseguição transfronteiriça e troca e partilha de informações deixa antever a preocupação em assegurar um correto equilíbrio entre as respetivas condições securitárias nacionais e a realidade da segurança da Península Ibérica.

Assim, salienta-se a centralidade de que os contributos bilaterais luso-espanhóis gozam, contando com um percurso histórico e diversificado de quase nove séculos. Contudo, assinala-se que a cooperação ibérica ainda não se encerrou. Cada vez mais a reciprocidade e a coadjuvação entre os dois países assumem especial relevância, tendo em vista um acompanhamento da metamorfose das ameaças e riscos à segurança, através da conceção de políticas de convergência para a realização de objetivos e interesses comuns.

FONTES

BOLETÍN GENERAL DEL ESTADO (BOE) (1986-2018)

DIÁRIO DA REPÚBLICA (DR) (1976-2008)

BIBLIOGRAFIA

- BRANCO, Carlos, “O Conceito Estratégico e o Modelo Policial” *Estratégia. Nação e Defesa* n.º 136, (2014): 202-222.
- CLARO, Ricardo, “O Panorama Securitário Atual – Um Olhar sobre a Península Ibérica”. Em *Políticas Públicas de Segurança*, editado por Eduardo Pereira Correia, 15-58. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2018.
- CORREIA, Eduardo Pereira, *O Presidente Da República em Democracia - Comandante Supremo das Forças Armadas*. 1.ª ed., Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2020.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança: Cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018.
- OLIVEIRA, José Ferreira de. *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: a emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006.
- QUEIRÓS, António José, “As relações luso-espanholas: da primeira república à União Europeia (1910-1997)”. *População e Sociedade: Relações Portugal-Espanha. Partilha e Fronteira*, n.º 17, (2009): 131-153.
- VALENTE, Manuel Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*. 6.ª ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2019.

6

MUTACIONES DE LA REFORMA POLICIAL EN SANTA FE. LEGADOS, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS EN LA EXPERIENCIA ARGENTINA



MUP
MUSEU DA POLICIA
POLICE MUSEUM
POLICIA DE SEGURANCA PUBLICA
CURCO - LEGADA - PORTUGAL

Eduardo E. Estévez

Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina

Pedro L. Favorito

Universidad de Buenos Aires

RESUMEN

Las políticas de seguridad ciudadana irrumpieron en América Latina como solución democrática frente a un conjunto de problemas, tales como altos índices de violencia y delito, corrupción y connivencia policial con grupos criminales o ineficiencia e incluso excesos policiales, adoptando en algunos casos iniciativas de reforma policial. Sin embargo, los modos de resolución de la cuestión policial adolecieron del impulso sostenido de diversos actores. Este trabajo analiza los intentos de reforma policial en la provincia de Santa Fe, Argentina a la luz de las políticas públicas implementadas durante el período 2015-2020 y desde las perspectivas del nuevo institucionalismo histórico. Partiendo del supuesto acerca de la existencia de reglas formales e informales que rigen las acciones y estrategias políticas de los actores sociales y el funcionamiento de las instituciones en determinados contextos históricos, se indaga acerca de legados, instituciones y prácticas involucradas en el proceso de reforma.

PALABRAS CLAVE: Seguridad ciudadana, política de seguridad, reforma policial, Argentina.

COMO CITAR:

ESTÉVEZ, Eduardo E. e Pedro L. Favorito. "Mutaciones de la reforma policial en Santa Fe. Legados, instituciones y políticas en la experiencia argentina". Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 116-133.

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones de la función policial del mundo anglosajón surgen a mediados del siglo XX con el paradigma de la policía comunitaria¹. Desde la criminología, se comienza a estudiar el control del delito, el miedo al mismo como tema cultural, la seguridad como tema electoral, la expansión de infraestructura local en prevención del delito y seguridad comunitaria, y los nuevos estilos de gestión del sistema penal².

Coetáneamente la policía latinoamericana convive, según Waldmann, “en un entorno social mucho más agitado y peligroso, y esto en dos sentidos: primero, porque allí un número considerable de individuos y de grupos sociales han recurrido, y siguen haciéndolo, al empleo de las armas como último recurso para imponer sus propios intereses y metas; segundo, porque los mismos sectores armados de la autoridad pública pueden quebrantar la paz constitucional, accediendo al poder por la vía violenta”³. La militarización de la seguridad pública, con fuerzas armadas asumiendo un rol protagónico, fue una característica regional.

La ola democratizadora en América Latina cuestiona el papel de la policía frente al delito, la sociedad y sus políticas. Culminando el siglo XX, la idea y el discurso sobre la reforma policial señalaban diversos problemas –altos índices de violencia y delito, corrupción y connivencia policial con grupos criminales o ineficiencia y excesos policiales–. Las políticas de seguridad ciudadana surgieron como solución democrática, abrazando eventualmente iniciativas de reforma policial. Sin embargo, los modos de abordar la cuestión policial adolecieron del impulso sostenido de diversos actores.

Junto con las altas tasas de homicidios, Latinoamérica reconoce diversas manifestaciones de violencia como conflictos armados internos, guerras entre carteles de drogas, crimen organizado y su concomitante violencia, delincuencia común, violencia sexual, violencia intrafamiliar, pandillismo, desapariciones forzadas, “justicia” por mano propia, represión de referentes de derechos humanos y conflictos ambientales⁴. Según Rodríguez y Rodríguez-Pinzón, en el “contexto de fragilidad institucional, inestabilidad política, inequidad social y gran violencia cotidiana, las políticas públicas más buscadas por gobiernos de distintas in-

- 1 Jean-Paul Brodeur, *Las Caras de la Policía: Prácticas y Percepciones* (Buenos Aires: Prometeo, 2011), 87-123.
- 2 David Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society* (Chicago: University of Chicago Press, 2001), 16-21.
- 3 Peter Waldmann, “Introducción”, en *Justicia en la Calle: Ensayos sobre la Policía en América Latina*, ed. Peter Waldmann (Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1996), 19.
- 4 Angelika Rettberg, “Violencia en América Latina hoy: Manifestaciones e Impactos”, *Revista de Estudios Sociales*, n.º 73 (2020): 3.

clinaciones político-ideológicas han sido las llamadas ‘políticas de mano dura’, abarcando medidas como el “aumento de la presencia policial en las calles, controlando barrios/zonas considerados de alta incidencia de actividades criminales” y el “aumento de la violencia y de la letalidad policial”⁵.

Para confrontar el crimen organizado, que de múltiples maneras afecta a la gobernabilidad democrática –redes criminales con capacidad corruptora y coercitiva disputándole al Estado el control del territorio–, se describen tres respuestas estatales: reformas policiales, un nuevo rol de las fuerzas armadas en seguridad pública, y sanciones penales más punitivas –populismo penal–⁶. La tendencia a la militarización de la seguridad, advierte Moloeznik, “no se limita a la participación directa de los militares en dicha política sectorial, va más allá, cuando se designa a militares [...] al frente de las direcciones, jefaturas o comandancias de policía, así como cuando se confía a las propias Fuerzas Armadas [...] la instrucción y formación del personal policial, que deja así una impronta castrense”⁷.

La historia reciente de la policía en democracia –desde 1984 en Argentina– remite a revisar legados autoritarios, reconocer el impacto y devenir de las instituciones, y recorrer diversas políticas públicas aplicadas, algunas de las cuales promovieron reformas. Se inscribe en los cambios en la policía desde mediados del siglo XX y en las realidades latinoamericanas.

El caso de la provincia de Santa Fe se aborda desde las perspectivas del nuevo institucionalismo histórico, tomando el período 2015-2020 con el objetivo de brindar una visión de conjunto desde las políticas públicas implementadas, complementando un estudio previo sobre el período 1983-2015.⁸ Desde el supuesto de la existencia de reglas formales e informales que rigen las acciones y estrategias políticas de los actores sociales y el funcionamiento institucional en determinados contextos históricos, se indaga acerca de legados, instituciones y prácticas involucradas en el proceso de reforma policial de Santa Fe.

5 Thiago Rodrigues y Erika Rodríguez-Pinzón, “‘Mano dura’ y Democracia en América Latina: Seguridad Pública, Violencia y Estado de Derecho”, *América Latina Hoy*, n.º 84 (2020): 90.

6 Carlos Vilalta, “Violence in Latin America: An Overview of Research and Issues”, *Annual Review of Sociology*, n.º 46 (2020): 700.

7 Marcos Moloeznik, “Hacia una Interpretación del Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en América Latina”, en *Contextualizaciones Latinoamericanas. Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en América Latina*, coords. Marcos Moloeznik e Ignacio Medina Núñez (Guadalajara: CUCSH, Universidad de Guadalajara, 2019), 16-17.

8 Eduardo Estévez y Pedro L. Favorito, “Reforma Policial en Santa Fe, Argentina: Contextos, Oscilaciones y Desafíos del Proceso”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 6, n.º 1 (2020): 139-162.

RECIENTES DEBATES SOBRE POLICÍA Y SUS PROCESOS DE REFORMA

La implementación de políticas de seguridad y/o de reformas policiales no resulta una mera aplicación de preceptos preestablecidos respaldados en medios técnicos. Según Carrión, frecuentemente se asume que las “políticas de seguridad están por encima de las ideologías; esto es, que no hay propuestas con signos ideológicos de izquierda, derecha, progresista, conservadora o liberal, porque las políticas públicas son estrictamente técnicas”⁹. Para Villalobos García, “el análisis administrativo del trabajo de la policía requiere transitar hacia enfoques donde se revaloren las perspectivas política y ciudadana” y toda iniciativa de seguridad o reforma policial requiere de un “arreglo institucional que posibilite la viabilidad de la implementación de un modelo de policía democrática”¹⁰. Corresponde atender a tres componentes específicos: el político, el acuerdo de garantizar el respeto por los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas de las policías; el legal, el sustento legítimo a los medios utilizados para el desempeño policial; y el administrativo, la búsqueda de eficacia y eficiencia en la prevención y represión del delito mediante el uso de los medios legítimos para impactar en la situación de seguridad.

Baker plantea pensar a la policía como un “sistema social complejo”, comprendiendo la interconexión y relaciones entre sus elementos constitutivos¹¹. Asume que el cambio no significa la exclusiva modificación de estructuras policiales, sino que lo sustantivo transcurre por el trastrocamiento de las funciones y procesos de trabajo en las prácticas policiales cotidianas. Según Baker, la principal razón del fracaso de las reformas es la adopción de medidas aisladas, fragmentarias e inconexas, y señala que para avanzar estas reformas correspondería atender a las condiciones iniciales, realizar el monitoreo continuo del cambio, aplicar enfoques flexibles de los proyectos, y fomentar la autoorganización y el empoderamiento.

Asimismo es relevante la dimensión simbólica y valorativa predominante en organizaciones policiales bajo reforma. Dunnage estudia los símbolos y las representaciones sobre el rol de la función policial enmarcados en un régimen político determinado y plantea la relevancia de dichos elementos para comprender la pro-

9 Fernando Carrión, “Lo Político en la Violencia y la Seguridad”, en *La Política en la Violencia y lo Político de la Seguridad*, ed. Fernando Carrión (Quito: FLACSO Ecuador, 2018), 7.

10 Luis Villalobos García, “Administración Policial en Democracia”, *Iuris Tantum* 32, n.º 28 (2018): 34-35.

11 Bruce Baker, “Is it Complex Environments or Complex Systems that Undermines Police Reform in Developing Countries?”, *Police Practice and Research* 19, n.º 4 (2018): 398-410.

fundidad y eficacia de las reformas¹². Según el autor los mismos otorgan sentido a las modificaciones institucionales y deben encarnarse en el personal policial para una reforma eficaz. Análogamente Terpstra propone estudiar estos símbolos no sólo como factores de cambio institucional sino como elementos de resistencia abierta o que contribuyen a inercias que dificultan las reformas¹³.

Además de la resistencia policial a la implementación de ciertas políticas de seguridad, también debe considerarse que las reformas resultan de cálculos electorales y preferencias del electorado¹⁴. Eventualmente los responsables políticos pueden recurrir a institucionalizar la participación en seguridad como una válvula de escape de corto plazo para afrontar las presiones por encarar una reforma policial con desafíos diversos y resultados y beneficios que suelen apreciarse a mediano o largo plazo¹⁵.

LA SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO EN SANTA FE: PROBLEMÁTICAS Y TENDENCIAS DE REFORMA HASTA 2015

En Argentina y particularmente en Santa Fe, la inseguridad se volvió un asunto de interés y debate público que exige tanto explicaciones de los fenómenos delictivos y de violencia como respuestas ante ellos. En ese sentido, Gusfield plantea que los problemas públicos surgen de controversias y conflictos coyunturales y resultan de procesos selectivos que priorizan ciertas cuestiones e ignoran otras¹⁶. A diferencia de un problema social, un problema público adquiere visibilidad en la arena pública. La delimitación del problema público y las acciones implementadas para resolverlo dependen de los actores sociales involucrados en la discusión. Sin embargo, el acceso a la arena pública es restringido y está determinado por la autoridad, legitimidad, influencia y capacidad de resolución de los actores intervinientes. Esto implica que los problemas públicos tienen “propietarios”. Estos atributos están íntimamente vinculados con la estructura y el orden social. Además, en la definición de los problemas públicos intervienen

12 Jonathan Dunnage, “Historical Perspectives on Democratic Police Reform: Institutional Memory, Narratives and Ritual in the Post-war Italian Police, 1948–1963”, *Policing and Society* 27, n.º 7 (2017): 797-812.

13 Jan Terpstra, “Police Reform as Institutional Change: Symbols and Dilemmas”, *International Journal of Law, Crime and Justice* 60 (2020): 1-9.

14 Yanilda González, “The Social Origins of Institutional Weakness and Change: Preferences, Power, and Police Reform in Latin America”, *World Politics* 71, n.º 1 (2019): 44-87.

15 Yanilda González, “Participation as a Safety Valve: Police Reform Through Participatory Security in Latin America”, *Latin American Politics and Society* 61, n.º 2 (2019): 72.

16 Joseph R. Gusfield, *La Cultura de los Problemas Públicos: El Mito del Conductor Alcohólico versus la Sociedad Inocente* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014).

los saberes técnicos que siempre están entrelazados con asuntos de moralidad. Específicamente en el campo de las políticas de seguridad, Ivasiuc plantea que la cuestión de la seguridad está estrechamente vinculada y atravesada por supuestos morales que delimitan aquellas conductas virtuosas y deseables de aquellas que no lo son¹⁷. Tales supuestos rigen la creación y/o modificación de legislaciones sobre seguridad.

En Santa Fe, la transición desde una policía de Estado hacia una policía democrática durante el período democrático 1983-2015 se caracterizó por diversas temporalidades y ritmos, con tres momentos de reforma –1995-1999; 2003-2007; 2007-2015; los dos primeros durante gobiernos del Partido Justicialista (PJ) y el tercero en el gobierno del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS)– y un momento de contrarreforma –1999-2003, durante otra gestión del PJ–¹⁸.

La década del 2010 encontró a Santa Fe con un incremento de homicidios –2014 con tasa provincial de 13,7 cada 100.000 habitantes y en la ciudad de Rosario de 20,4 cada 100.000 habitantes– y con significativo crecimiento de la violencia asociada al narcotráfico, fenómeno éste que se extiende hasta estos días y que provocó que la inseguridad cobrara significativa visibilidad ante la opinión pública, la prensa y la política nacional. Ante este escenario, y tras varios intentos reformistas, en 2012 germina el Plan de Seguridad Democrática provincial, focalizado en el control político de la policía, los delitos complejos, y medidas de transformación institucional. En noviembre de 2012 se promulga la Ley de Emergencia de Seguridad que refrenda las medidas tomadas en meses previos.

Estévez y Favorito identificaron diferentes capas donde se gestó, principalmente desde 2012, un proceso de cambio en la policía provincial descrito como un bricolaje institucional resultante de la combinación de viejos y nuevos elementos¹⁹. Las capas incluyen: políticas de seguridad formuladas –legislación/reglamentaciones, planes estratégicos–, seguridad comunitaria o de proximidad, policía tradicional –prevención y orden público–, policías especializadas, investigaciones criminales, inteligencia policial, capacitación y personal, control sobre la policía y rendición de cuentas, y áreas ministeriales –conducción civil de la seguridad–. Se observó cambio en las diversas capas, con escaso impacto en la cultura policial. Dicho bricolaje institucional daba

17 Ana Ivasiuc, “Threatening the Social Order. The Security–Morality Nexus in the Crisis of Capitalism”, *Journal of Extreme Anthropology* 4, n.º 1 (2020): 227-249.

18 Estévez y Favorito, “Reforma Policial en Santa Fe”, 139-162.

19 Cornelius Friesendorf, “Police Reform in Ukraine as Institutional Bricolage”, *Problems of Post-Communism* 66, n.º 2 (2019): 109-121.

cuenta de una “reforma policial que careció de un plan director que respondiera a la necesidad de reformar la policía otorgando coherencia y una diferenciación exhaustiva de las diversas funciones que recaen sobre las diversas caras de la policía”²⁰.

ABORDAJES DE LA REFORMA POLICIAL SEGÚN CAPA (2015-2019)

A grandes rasgos, el período 2015-2019 no mostró profundos cambios en el conjunto de capas bajo análisis, aunque conservó y consolidó cambios precedentes. El plan integral de gestión en seguridad ciudadana, basado en un diagnóstico, fijó las siguientes prioridades: operatividad policial, investigación criminal, formación, carrera y bienestar policial, abordaje de las violencias, servicio penitenciario, seguridad vial, y control de la actividad policial²¹.

La capa de política de seguridad muestra la mayor cantidad de cambios. El Plan de Prevención Policial del Delito Urbano en Capas (P3DUC) buscó modificar la organización del patrullaje preventivo y la atención de las emergencias creando cuadrículas en las grandes ciudades para homogeneizar y mejorar la cobertura territorial. Como obstáculo encontró la falta de instrumentos precisos de comprobación del cumplimiento del Plan y la dificultad de ajustar el patrullaje policial que tradicionalmente aplicaba sus propios criterios.

Respecto del control político sobre la policía, por decretos de 2016 el ministro de Seguridad asumió la potestad de designar a los jefes policiales, y se fijó un esquema de unificación del mando operativo de los cuerpos policiales.

La implementación de la Central de Información Criminal Operativa (CICO) en julio de 2017, guiada por el objetivo de conciliar la elaboración de información sobre la situación de seguridad con la operatividad policial, se planteó como nuevo espacio de innovación en donde los ámbitos ministerial y policial avanzaran hacia la confluencia entre información y tecnología. Si bien se hicieron pruebas piloto, y por decreto de 2019 se creó la Central OJO que incluyó a la CICO, no se consolidó el trabajo mancomunado entre las áreas de análisis criminal y de planificación operativa, debido a dificultades de coordinación y la autonomía de las dependencias policiales operativas.

20 Estévez y Favorito, “Reforma Policial en Santa Fe”, 152.

21 Ministerio de Seguridad de Santa Fe, “Plan en Acción: Planificación, inversión y gestión de la Seguridad Pública” (Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe, septiembre de 2018).

La reforma del sistema de comisarías (PRISICOM, Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías, aprobado por decreto en 2016) buscaba redefinir las jurisdicciones policiales de las ciudades de Rosario y Santa Fe, y establecer una estación policial por cada distrito urbano centralizando la operatividad y reemplazando a las antiguas comisarías en crítico estado. La magnitud del proyecto exigía implementarlo en un tiempo que excedía el mandato gubernamental y requería de acuerdos políticos y normativa para sustentarlo en el tiempo.

Impulsadas al calor de la puja electoral, finalizados los periodos de campaña ambas iniciativas perdieron apoyo y alcance. Quizás su mayor debilidad esté vinculada a la permanencia de la capa de policía tradicional tal como había sido heredada.

El Programa de Policiamiento de Puntos Calientes, innovadora experiencia piloto sobre operatividad desplegada en la ciudad de Santa Fe y promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo, dio paso a una refuncionalización de la Policía Comunitaria mediante el Programa de Patrullaje a Pie Focalizado. Ambas experiencias expusieron las limitaciones objetivas para el establecimiento de nuevos modos de trabajo policial.

Adicionalmente, se retuvo el área ministerial de seguridad comunitaria abocada a la violencia en barrios vulnerables en las ciudades de Rosario y Santa Fe, y se instauró el Dispositivo de Intervención Multiagencial para el Abordaje Territorial de Violencias. Sin embargo, hubo dificultades para sistematizar información sobre las dinámicas de violencia territorial, con planificaciones cortoplacistas diagramadas en función de coyunturas focalizadas de violencia.

La capa sobre normativa de seguridad y policía no se modificó ni se intentó introducir cambios en la legislación vigente desde hace más de cuatro décadas (la Ley Orgánica de la Policía de Santa Fe n.º 7395 data de 1975). No obstante las demostraciones de preocupación y compromiso de los funcionarios de todos los poderes del Estado, ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo presentaron proyectos de ley con impronta reformista.

En la capa de capacitación y personal sólo se modificó el tiempo de formación inicial de los cadetes de policía, extendiéndolo a dos años ante las críticas recibidas en el período anterior, y se promovieron programas de capacitación y reentrenamiento continuo.

La capa de investigaciones policiales registró una importante inversión en tecnologías aplicadas, pero se conservó la estructura y el personal de la Policía de Investigaciones a pesar de haberse conocido durante el período 2015-2019 reiterados casos de connivencia de miembros jerárquicos de dicho organismo con bandas delictivas.

Respecto de inteligencia criminal y control policial, no se produjeron cambios, conservando la precariedad heredada de dichas áreas. Con relación a la rendición de cuentas, se intentaron establecer planificaciones anuales en la policía tradicional (Unidades Regionales) pero sólo se implementaron en los primeros dos años de gestión (2016 y 2017).

Poniendo en contexto lo analizado, la gestión logró en cuatro años una sustancial disminución de la tasa de homicidios. Según el Ministerio Público de la Acusación la tasa de homicidios de 2019: “disminuyó un 6,8% en comparación con el año 2018. El valor registrado en 2019 es apenas inferior al registrado en 2011, antes del inicio del pico que culminó en el pico de 2014. Vuelve entonces a ubicarse por debajo de los 10 casos cada 100.000 habitantes”²². Asimismo, mostró buenos resultados en la investigación de las bandas del narcotráfico: “los cabecillas de las principales organizaciones criminales y las segundas líneas están encarceladas, con condenas ejemplares y sus bienes decomisados”²³.

REFLEXIÓN SOBRE LA REFORMA EN SANTA FE

Cierto es que como se sostiene aquí, toda reforma policial constituye un proceso complejo. En la experiencia de Santa Fe la reforma en su condición de bricolaje no favoreció que se cimentaran los nuevos elementos de índole reformista que a su vez se encontraban desarticulados entre sí y no fueron sostenidos por un paquete de leyes centradas en la regulación y control de un nuevo modelo de organización de la función policial en el marco del Estado de Derecho.

En la arena pública en Santa Fe, nadie podría negar que la cuestión de la seguridad fue y es un tema prioritario. Si bien gobiernos de distintos signos políticos de los últimos 25 años encararon cambios, no sostuvieron en el tiempo reformas policiales profundas y nunca se llegó a un acuerdo político para modificar el marco normativo que modernizara la seguridad y la policía e impulsara una

22 Ministerio Público de la Acusación-Ministerio de Seguridad, “Informe sobre Homicidios. Provincia de Santa Fe. 2019”, 5, https://mpa.santafe.gov.ar/services/view/violencias_altamente_lesivas.

23 Ministerio de Seguridad de Santa Fe, “Seguridad Santa Fe 2015-2019” (Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe, septiembre de 2019), 56.

reforma acordada y enmarcada en una política de seguridad ciudadana. Así, los cambios introducidos por el Ejecutivo no apuntaron a modificar sustancialmente la organización y prácticas policiales, y el Legislativo no se abocó a producir normativas que dieran cauce a una reforma, exceptuando la Ley de Personal Policial de 2006, que resultó ser parcial e insuficiente, y la Ley de Emergencia en Seguridad Pública de 2012.

Asimismo, las políticas de seguridad y de reforma policial se convirtieron en temas de discusión pública sólo en momentos álgidos de inseguridad. Si bien los discursos de funcionarios públicos se referían al funcionamiento indeseado o a hechos de corrupción de la policía y reconocían el necesario mejoramiento de su desempeño, en la práctica, los sucesivos gobiernos conservaron en lo sustancial sus estructuras y funciones.

Como ejemplos de la falta de una perspectiva integral sobre la policía y su reforma se mencionan algunos casos puntuales. Durante la creación en 2014 de policías funcionalmente diferenciadas como la Policía Comunitaria, la Policía de Acción Táctica y la Policía de Investigaciones en las que la formación y capacitación destinada a los integrantes de cada fuerza no fue distinguida según las funciones que irían a cumplir. Respecto de la CICO creada en 2017 se diseñó y planificó la implementación de una carrera especializada en análisis criminal para el personal policial que nunca llegó a plasmarse. Así también, se constataron las confusiones que había en cuanto a quién tenía la función de investigar los delitos una vez que se creó la Policía de Investigaciones, función que las comisarías conservaron y que generó una delimitación difusa que regularmente generaba rispideces y rivalidades.

Al respecto, Baker plantea que las reformas exceden la toma de decisiones de altos funcionarios; además, se deberían observar los procesos o interacciones locales, y cómo los agentes cumplen las directivas. Baker apunta a evaluar y reflexionar sobre los medios empleados para efectivizar reformas policiales²⁴. Asimismo, descrea de los procesos de reforma lineales, preestablecidos e inflexibles (generalmente sugeridos por organismos internacionales) que ignoran las complejas condiciones iniciales propias de ámbitos policiales a reformar, priorizando las presiones que soportan y los contextos políticos, sociales y criminológicos.

En términos de políticas públicas el gobierno iniciado en diciembre de 2015 contó con un “diagnóstico de inicio de gestión [que] fue preciso y ajustado a la realidad.

24 Baker, “Is it Complex Environments”.

El diseño, si bien ambicioso, incluyó iniciativas que a través de diversos elementos obedecieron a una política de seguridad ciudadana con foco en la prevención. En este punto, resulta llamativo cómo la brecha generada entre el diseño y la implementación fue creciendo a medida que se avanzó en esta última, observándose la falta de monitoreo y ajustes en las diferentes etapas de la implementación”²⁵.

En cuanto al impacto de la innovación tecnológica la policía santafesina, durante el período de estudio, avanzó significativamente aunque se requiere tiempo para que las nuevas capacidades tecnológicas se consoliden en las estrategias y prácticas policiales corrientes.

En el caso analizado, la no sanción de una ley de reforma policial y de seguridad integral denota una virtual aceptación de las reglas de juego intrínsecas en el eje policía-política-delito que se manifestaban en la sociedad. Ello dejó una reforma incompleta no enraizada institucionalmente, dependiente de buenas intenciones y medidas de los funcionarios de turno, y bajo la presión permanente de un retroceso en función de la coyuntura política. Una reforma no debe entenderse meramente como un acto, advierte Gorgal, sino como un proceso²⁶. En Santa Fe, frecuentemente, el discurso de reforma enunciado no necesariamente trasuntó en actos de reforma sostenibles en el tiempo, consolidando así un proceso. En este contexto, los postulados de la reforma sucumben ante la falta de consensos políticos y de imprecisiones en la implementación.

COYUNTURA 2020-2021

La pandemia provocada por el COVID-19 ha impactado en la función policial²⁷. Para afrontarla el Gobierno nacional de Argentina dispuso por decreto de marzo de 2020 el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), medida vigente hasta el 8 de noviembre, habilitando a las policías del país a efectuar controles para garantizar el cumplimiento. Esta situación encuentra a la provincia de Santa Fe en un nuevo escenario político; en diciembre de 2019 se produce el cambio de Gobierno que asume el PJ y que abandona el FPCyS, que llevaba gobernando

25 Pedro Favorito y Ayelén Ferrarí, *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. La Experiencia de la Provincia de Santa Fe (2015-2019)* (Buenos Aires: FLACSO Argentina, junio de 2020), 22.

26 Diego Gorgal, “Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013”, *Documento de Trabajo No. 1* (Buenos Aires: Universidad Católica Argentina y Konrad Adenauer Stiftung, 2015): 10.

27 Según Sheptycki, ello constituye un experimento de campo global sobre la forma en que las diferentes manifestaciones y prácticas del poder policial se operacionalizan en diferentes contextos sociales y políticos, y sus consecuencias para el bienestar del ser humano. James Sheptycki, “The Politics of Policing a Pandemic Panic”, *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 53, n.º 2 (2020): 158.

12 años consecutivos. La nueva gestión del Ministerio de Seguridad incorporó el discurso de la reforma policial fundado en la necesidad de terminar con los estrechos vínculos entre policías y organizaciones delictivas revelados por investigaciones judiciales realizadas en los últimos años²⁸.

Varias medidas y avances de la gestión del FPCyS fueron discontinuados o replanteados. Por ejemplo, la Policía de Investigaciones se convirtió en la Agencia de Investigación Criminal y la Dirección de Asuntos Internos se transformó en la Agencia de Control Policial; se dio por concluido el PRISICOM, se instaló un Observatorio de Seguridad Pública, se creó la Subsecretaría de Bienestar y Género, y comenzó la coordinación con el Ministerio de Seguridad Nacional²⁹. Además, con la finalidad de conocer las opiniones del personal policial se realizó un Censo Policial obligatorio.

En octubre de 2020 la gestión elevó a la Legislatura Provincial tres proyectos de ley de corte reformista sobre Seguridad Pública, Sistema Policial, y Control del Sistema Policial. En los fundamentos del proyecto de Ley del Sistema Policial se señaló: “No es posible mejorar la seguridad pública de los santafesinos y santafesinas sin reformar la policía provincial. Sin duda, no es una condición suficiente, porque la policía es solo un componente del sistema de seguridad pública, pero es una condición necesaria. [...] Se debe configurar una nueva forma de relación entre la política y la policía, un nuevo modelo de organización del sistema policial y la reformulación de sus prácticas y patrones de funcionamiento. Un pacto democrático sobre la seguridad se debe asentar en 3 principios:

1. La no participación ni contaminación de las instituciones políticas con el crimen;
2. La generación de acuerdos políticos para la preservación intertemporal de las políticas públicas concertadas;
3. La conducción política de los asuntos de seguridad y, en ese marco, la modernización policial”.

Sin embargo, las discusiones acerca de la renovación normativa referida al sistema de seguridad fueron desestimadas por la oposición, sin presentar

28 Luciano Couso, “El secretario de Seguridad de Santa Fe defiende la apuesta a la reconversión policial”, *Télam*, 23 de febrero 2020, <https://www.telam.com.ar/notas/202002/434631-montenegro-sin-un-plan-estrategico-no-vamos-a-salir-nunca-de-este-circuito.html>.

29 Mario Cáffaro, “Seguridad tendrá una subsecretaría de Bienestar y Género en la policía”, *El Litoral*, 21 de diciembre de 2020; “Reunión entre funcionarios de los ministerios de Seguridad de provincia y Nación”, *El Litoral*, 7 de enero de 2020.

proyectos alternativos, en pos de discutir asuntos de política partidaria, desaprovechando una importante oportunidad.

Mientras tanto, en 2020, aún con la disminución del mes de abril (debido al ASPO iniciado en marzo), el número de homicidios en el Departamento Rosario (que concentra la mayor cantidad de casos de la provincia) aumentó respecto de 2019, superando los 200 hechos, cifra que se superó en 2018, 2015 y 2014³⁰. La tendencia ascendente no parece haberse revertido en 2021³¹, mientras que el número de heridos de arma de fuego observa similitudes en su evolución en el período enero-julio de 2020 y 2021³². Esto último parece confirmar lo señalado sobre la provincia de Santa Fe por González y Cáceres respecto del aumento de la violencia cuando un nuevo partido asume el Gobierno³³, y cuando las autoridades no pueden ejercer control político sobre la policía otorgándole autonomía, o cuando la nueva gestión se propone desafiar arreglos informales preexistentes entre políticos, policías y bandas criminales.

CONCLUSIÓN

La voluntad política de los sucesivos gobiernos de la provincia atendió más a los sobresaltos detectados en la opinión pública que a la implementación sostenida y coherente de políticas integrales que afecten a las normativas, las estructuras policiales y ministeriales de la seguridad, el vínculo entre Gobierno y policía, y las prácticas cotidianas de ésta última. Las políticas públicas planificadas durante 2015-2019 se asentaron sobre las heredadas y heterogéneas estructuras institucionales sin proponerse modificaciones profundas, aunque desplegaron sostenidos planes y proyectos para el mediano y largo plazo. Éstos, empero, resultaron interrumpidos por el cambio de signo político del Gobierno de fines de 2019, aunque éste continuó sosteniendo un discurso de reforma.

El caso analizado no se sustrae de un cierto desencanto en Latinoamérica con los esfuerzos en materia de reformas policiales. Vilalta lo explica a partir de

30 Ministerio de Seguridad-Ministerio Público de la Acusación, "Homicidios. Provincia de Santa Fe Año 2020", <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-anual-sobre-homicidios-2020/>.

31 Ministerio de Seguridad - Ministerio Público de la Acusación, "Homicidios. Provincia de Santa Fe Julio 2021", <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-mensual-de-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-julio-2021/>.

32 Ministerio de Seguridad - Ministerio Público de la Acusación, "Personas Heridas con Armas de Fuego. Ciudades de Santa Fe y Rosario, Julio 2021", <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-mensual-sobre-personas-heridas-por-armas-de-fuego-julio-2021/>.

33 Lucas González y María Belén Cáceres, "Federal Distributive Politics and the Unequal Distribution of Violence: Argentine Provinces in Comparative Perspective", *Journal of Politics in Latin America* 11, n.º 1 (2019): 49-70.

dos factores. Primero, que las reformas policiales no conservaron el ritmo de las expectativas planteadas por las transiciones democráticas. Segundo, que el narcotráfico, responsable de la nueva violencia, se asocia al paradigma que sostiene que sólo un modelo de seguridad pública militarizado puede controlarlo³⁴. Esta tendencia militarizante resultó eludida en la Argentina, y en la provincia de Santa Fe mediante los esfuerzos reformistas expuestos. Lo que no elude la región es que el drástico cambio institucional que prometen las reformas policiales resulte frecuentemente revocado sin contemplaciones una vez que las condiciones políticas regresan al *statu quo* anterior a la reforma.³⁵

La muerte de George Floyd por violencia policial en Minneapolis, EE. UU., seguida de protestas sociales puso en cuestión las policías reformadas del siglo XX. Buscando lecciones desde el Sur Global, Kurtenbach y Ansorg concluyen: la reforma policial no debe reducirse al debate entre desfinanciamiento o reforma; las políticas de seguridad precisan un enfoque integral centrado en la prevención de la violencia y la inclusión social de las comunidades marginadas; la calidad futura de la policía dependerá de la voluntad política de reconocer que no hay ciudadanos de segunda clase, y que todo ciudadano tiene derecho a un trato justo bajo el imperio de la ley al confrontar con la policía³⁶.

Una reforma policial, en tanto enmarcada en una política de seguridad democrática, supone la creación de una nueva realidad organizacional y social. Dicha transformación requiere no sólo cambios en las prácticas, políticas, comportamientos y estructuras, sino también cambios de los modelos mentales subyacentes, significados y conciencias de las personas involucradas; requiere así un proceso de resocialización³⁷. La consecuencia de no encarar un proceso de reforma profunda e integral en estos términos, sustentada en legislación superadora, resulta, como se ha visto en la provincia de Santa Fe, en un proceso inconcluso, parcial, que, lejos de modificar las estructuras, formas de trabajo, prácticas policiales cotidianas indeseables, y la cultura policial, las reproduce bajo nuevos ropajes.

34 Vilalta, "Violence in Latin America", 701.

35 Yanilda González, "The Swinging Pendulum of Police Reform in the Americas", *Current History* 118, n.º 811 (2019): 296.

36 Sabine Kurtenbach y Nadine Ansorg, "What the US can Learn from the Global South about Police Reform", *USApp—American Politics and Policy Blog*, julio de 2020, <https://bit.ly/3im2WUZ>; Tessa Diphooon, Brianne McGonigle Leyh y Luuk Slooter, "Transforming Police Reform: Global Experiences through a Multidisciplinary Lens", *Policing: A Journal of Policy and Practice* 15, n.º 1 (2021): 340-347.

37 Edwin Nevis, Joan Lancourt y Helen Vassallo, *Intentional Revolutions: A Seven-point Strategy for Transforming Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass, 1996).

BIBLIOGRAFÍA

- BAKER, Bruce. “Is it Complex Environments or Complex Systems that Undermines Police Reform in Developing Countries?”. *Police Practice and Research* 19, n.º 4 (2018): 398-410.
- BRODEUR, Jean-Paul. *Las Caras de la Policía: Prácticas y Percepciones*. Buenos Aires: Prometeo, 2011.
- CARRIÓN, Fernando. “Lo Político en la Violencia y la Seguridad”. En *La Política en la Violencia y lo Político de la Seguridad*, editado por Fernando Carrión, 3-18. Quito: FLACSO Ecuador, 2018.
- DIPHOORN, Tessa, Brianne McGonigle Leyh y Luuk Slooter. “Transforming Police Reform: Global Experiences through a Multidisciplinary Lens”. *Policing: A Journal of Policy and Practice* 15, n.º 1 (2021): 340-347.
- DUNNAGE, Jonathan. “Historical Perspectives on Democratic Police Reform: Institutional Memory, Narratives and Ritual in the Post-war Italian Police, 1948–1963”. *Policing and Society* 27, n.º 7 (2017): 797-812.
- ESTÉVEZ, Eduardo y Pedro Favorito. “Reforma Policial en Santa Fe, Argentina: Contextos, Oscilaciones y Desafíos del Proceso”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 6, n.º 1 (2020): 139-162.
- FAVORITO, Pedro y Ayelén Ferrari. *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. La Experiencia de la Provincia de Santa Fe (2015-2019)*. Buenos Aires: FLACSO Argentina, junio de 2020.
- FRIESENDORF, Cornelius. “Police Reform in Ukraine as Institutional Bricolage”. *Problems of Post-Communism* 66, n.º 2 (2019): 109-121.
- GARLAND, David. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- GONZÁLEZ, Lucas y María Belén Cáceres. “Federal Distributive Politics and the Unequal Distribution of Violence: Argentine Provinces in Comparative Perspective”. *Journal of Politics in Latin America* 11, n.º 1 (2019): 49-70.

- GONZÁLEZ, Yanilda. "Participation as a Safety Valve: Police Reform Through Participatory Security in Latin America". *Latin American Politics and Society* 61, n.º 2 (2019): 68-92.
- GONZÁLEZ, Yanilda. "The Social Origins of Institutional Weakness and Change: Preferences, Power, and Police Reform in Latin America". *World Politics* 71, n.º 1 (2019): 44-87.
- GONZÁLEZ, Yanilda. "The Swinging Pendulum of Police Reform in the Americas". *Current History* 118, n.º 811 (2019): 291-297.
- GORGAL, Diego. "Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013". *Documento de Trabajo No. 1*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina y Konrad Adenauer Stiftung, 2015.
- GUSFIELD, Joseph R. *La Cultura de los Problemas Públicos: El Mito del Conductor Alcohólico versus la Sociedad Inocente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014.
- IVASIUC, Ana. "Threatening the Social Order. The Security–Morality Nexus in the Crisis of Capitalism". *Journal of Extreme Anthropology* 4, n.º 1 (2020): 227-249.
- KURTENBACH, Sabine y Nadine Ansorg. "What the US can Learn from the Global South about Police Reform". *USApp–American Politics and Policy Blog*, julio de 2020. <https://bit.ly/3im2WUJ>.
- MOLOEZNİK, Marcos. "Hacia una Interpretación del Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en América Latina". En *Contextualizaciones Latinoamericanas. Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en América Latina*, coordinado por Marcos Moloeznik e Ignacio Medina Núñez, 13-56. Guadalajara: CUCSH, Universidad de Guadalajara, 2019.
- NEVIS, Edwin, Joan Lancourt y Helen Vassallo. *Intentional Revolutions: A Seven-point Strategy for Transforming Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.
- RETTBERG, Angelika. "Violencia en América Latina hoy: Manifestaciones e Impactos". *Revista de Estudios Sociales*, n.º 73 (2020): 2-17.

RODRIGUES, Thiago y Erika Rodríguez-Pinzón. “‘Mano dura’ y Democracia en América Latina: Seguridad Pública, Violencia y Estado de Derecho”. *América Latina Hoy* 84 (2020): 89-113.

SHEPTYCKI, James. “The Politics of Policing a Pandemic Panic”. *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 53, n.º 2 (2020): 157-173.

TERPSTRA, Jan. “Police Reform as Institutional Change: Symbols and Dilemmas”. *International Journal of Law, Crime and Justice* 60 (2020): 1-9.

VILALTA, Carlos. “Violence in Latin America: An Overview of Research and Issues”. *Annual Review of Sociology* 46 (2020): 693-706.

VILLALOBOS GARCÍA, Luis. “Administración Policial en Democracia”. *Juris Tantum* 32, n.º 28 (2018): 29-52.

WALDMANN, Peter. “Introducción”. En *Justicia en la Calle: Ensayos sobre la Policía en América Latina*, editado por Peter Waldmann, 17-28. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1996.

7

NOTAS SOBRE DIREITOS HUMANOS NO PROCESSO FORMATIVO DA POLÍCIA MILITAR BRASILEIRA



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LERDA - PORTUGAL

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Polícia Militar do Pará

Verônica do Couto Abreu

Universidade Federal do Pará

Vera de Souza Paracampo

Universidade Federal do Pará

RESUMO:

O artigo investiga a formação e difusão dos Direitos Humanos nas instituições policiais militares através de pesquisa documental e de campo realizada nas cinco regiões administrativas do Brasil sendo escolhida uma capital de cada região: Região Nordeste – Estado da Bahia: Salvador; Região Norte – Estado do Pará: Belém; Região Sul – Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre; Região Sudeste – Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, e Região Centro-Oeste - Distrito Federal: Brasília. A coleta de dados foi realizada em 2012 e abrangeu o ingresso da disciplina de Direitos Humanos nos currículos das formações policiais que foi disseminado a partir do final da década de 90 do século XX. Na primeira etapa foi realizada uma análise das matrizes curriculares e em seguida na pesquisa de campo, foram coletados dados qualitativos obtidos por meio de técnicas de entrevista. A relevância da pesquisa resulta das reflexões acadêmicas promovidas em diálogo direto com policiais militares e gestores das instituições de Segurança Pública no Brasil. Este trabalho revela os caminhos trilhados e os obstáculos que os Direitos Humanos têm encontrado para se inserir na formação policial no Brasil.

PALAVRAS-CHAVES: Segurança Pública; Direitos Humanos, Polícia Militar, Formação policial, Brasil.

COMO CITAR:

LIMA, Cristina do Socorro Loureiro, Verônica do Couto Abreu e Vera de Souza Paracampo. "Notas sobre direitos humanos no processo formativo da Polícia Militar brasileira". Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 134-153.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta parte dos resultados finais da pesquisa “Segurança Pública e Direitos Humanos: um estudo na sociedade democrática brasileira”¹, tendo como objeto de reflexão a inserção dos conteúdos de Direitos Humanos nas corporações Policiais Militares e a formação e a difusão dos Direitos Humanos em cinco capitais brasileiras: Belém, Salvador, Rio de Janeiro, Brasília e Porto Alegre.

As cidades escolhidas apresentam alguns pontos coincidentes em termos de avanço relacionados à Segurança Pública. Dentre os quais, destacam-se a existência de Ouvidoria de Polícia² – estrutura institucional traduzida em programas de integralização dos policiais –, que tem como finalidade ouvir, direcionar e conduzir denúncias, sugestões e elogios feitos pela população a respeito da atuação policial; atendimento pelo Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRO-NASCI) e acesso às informações institucionais.

Os principais objetivos foram analisar e comparar a formação em Direitos Humanos nas corporações militares, destacando, nas suas especificidades, as semelhanças e diferenças, identificando a aplicabilidade dessa formação na ação policial, bem como os investimentos nessa área para pensar caminhos nesta formação.

A relevância da pesquisa decorre pela carência de estudos que tenham uma perspectiva metodológica de dialogar com os próprios policiais e que tenham a abrangência de todo o território brasileiro, como sua gama de diversidade cultural, geográfica e política.

METODOLOGIA

A pesquisa possibilitou entrevistas presenciais com os policiais, diálogos informais, além de observação participante nos locais em que potencialmente se vivencia a prática policial em toda a sua plenitude administrativa e operacional.

Para uma compreensão dos sujeitos do estudo, detalhamos as categorias trabalhadas nesta pesquisa:

- 1 Pesquisa financiada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Brasil) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ocorrendo o gerenciamento financeiro/acadêmico pela Fundamentação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa /Universidade Federal do Pará.
- 2 As Ouvidorias de Polícia foram criadas no Brasil como espaço para receber denúncias de violações ou abusos cometidos por policiais, acolhendo tanto reclamações da sociedade como dos próprios policiais em geral nos casos de abusos sofridos dentro das suas instituições.

- a. Gestores de Segurança Pública: Secretário e Subsecretário de Segurança Pública, Comandante-Geral da Polícia Militar, Ouvidor, Corregedor, Diretor de Ensino ou outra função em que o policial, militar ou não, esteja em cargo de gestão atuando no campo da Segurança Pública;
- b. Praças: Soldados, Cabos, Sargentos e Subtenentes;
- c. Oficiais: Tenentes, Capitães, Majores, Tenentes-Coronéis e Coronéis.

Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram:

Entrevistas semiestruturadas: realizadas com aproximações dialogais face a face, que obedeciam a um roteiro, o qual, embora estruturado com perguntas direcionadas, sempre deixava os informantes à vontade para fazer suas explicações. Vale dizer que o roteiro para Gestores era acrescido de perguntas relacionadas a iniciativas, projetos e investimentos institucionais sobre Direitos Humanos;

- a. Grupos Focais: direcionados para Praças e Oficiais. Com o intuito de atingir um maior número de policiais de forma direta e planejada, optamos por utilizar esse instrumento de coleta de dados.
- b. Vale dizer que a relevância social de pesquisas dessa natureza contribui significativamente para as discussões não somente acadêmicas/científicas, mas abrem caminhos promissores para contribuir como a transformação da Segurança Pública no Brasil.

O foco do Estado Policial que ainda predomina no espaço brasileiro reverbera na mídia com massiva repercussão das ocorrências de violência, como o discurso de penas mais duras, redução da maioria penal, mais armamentos e viaturas para polícia como alternativas centrais para o combate da violência e da criminalidade³. Constroem-se mais prisões, centros de recuperação, que na verdade além de não ressocializar ninguém, ainda rotulam os condenados, aumentando a revolta especializando-os no crime e a reinserção a sociedade acaba sendo uma política inócua.

Esse Estado Policial coloca o foco principalmente no “infrator” e com isso legitima uma relação de confronto entre ele e a polícia; atuando, quase sempre, sobre as consequências, individualizando os problemas, os desvinculando de situações reais e concretas, ignorando como sendo fruto de uma sociedade injusta,

3 Cristiane S.L. Lima, “Violência e consolidação democrática do Estado brasileiro: um estudo sociológico sobre o processo de trabalho policial militar no Brasil (1985-2007).” *E-Cadernos Ces*, n.º 2 (2008), <https://doi.org/10.4000/eces.1278>.

desigual e segregada, retirando a atenção dos reais determinantes da criminalidade. Desde 1988, o medo social se mantém no Brasil, principalmente ao tratar da violência juvenil, Cardia⁴ indicava que a faixa etária de maior risco de vida no Brasil é de 15 a 24 anos, possuindo como características jovens pobres, não-brancos, moradores de área sem infraestrutura e sem empregos. E anos depois, a publicação *Os Jovens no Brasil. Mapa da Violência 2014* indicou que os homicídios continuavam sendo a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, atingindo especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos⁵. Segundo aos dados do sistema oficial do Ministério da Saúde do Brasil mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% negros (pretos e pardos) e 93,30% do sexo masculino.

Contrariamente ao referido, o discurso oficial enfatiza a necessidade de os policiais respeitarem os Direitos Humanos; inclusive o Plano de Segurança Pública para o Brasil⁶, analisado para essa pesquisa, preceitua o processo democrático de constituição de uma polícia cidadã, que tenha a pessoa humana como centro e finalidade de sua atividade.

Uma pesquisa de Lima e Mendes⁷, realizada diretamente com policiais militares do Estado do Pará e seus espaços de trabalho, mostrou que estes conseguem perceber uma dimensão da polícia como violadora de Direitos Humanos. Mas também notou, como realidade derivada, a intensidade do sentimento de estigma e de desrespeito pelos policiais, no qual se sentem violentados, tendo seus direitos violados tanto por parte da própria instituição quanto da sociedade.

A colação deste paradoxo situa-se a afirmação de Balestreri, quando trata da ambiguidade entre a violência social e violência policial, afirmando:

- 4 Nancy Cardia, "A violência urbana e os jovens" in *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana* ed. Paulo Sérgio Pinheiro et. al (Rio de Janeiro: Garamond, 1998).
- 5 Julio Jacobo Waiselfisz, *Os jovens do Brasil: mapa da violência 2014* (Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2014).
- 6 O plano de Segurança Pública para o Brasil foi construído em 2001, ainda no período da campanha presidencial do, então, candidato Luís Inácio Lula da Silva, e entrou em vigor após a sua eleição. Em 2009 foi realizada a Conferência Nacional de Segurança Pública, em Brasília, e ate 2021 foi a única conferência nacional realizada na área de Segurança Pública.
- 7 Cristiane Lima e Ivone Mendes da Silva, *Reflexões sobre as Relações Sociais na Polícia Militar do Pará*, (Rio de Janeiro: UCAM, 2003).

(...) na verdade, ainda que com correção parcial, é um reducionismo dizer que a polícia tem sido violenta. O problema, infelizmente, é bem maior. A sociedade é violenta. Essa afirmação não é um juízo depreciativo é uma constatação. Não ocorre, esse fenômeno da violência policial, descolado das demandas de uma sociedade que acredita – não por má-fé, mas por ignorância – que só reações truculentas podem solucionar os problemas da criminalidade. Assim sejamos honestos: quem exige violência da polícia é a sociedade.⁸

Estudos que desvendem os diversos aspectos do universo contraditório de trabalho do policial militar são escassos e essenciais para a construção de um clima organizacional de primazia do direito, de respeito a si mesmo e ao outro como um ser dotado de possibilidades e limitações, promulgando-se o respeito à vida como valor ético central.

O supracitado Plano de Segurança Pública para o Brasil teve como meta a redução daquelas modalidades de violência que se manifestam sob a forma de criminalidade. Neste documento conceitua-se segurança como “um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós”. Mas apesar de tratar de forma prioritária na reforma das polícias, nas suas cento e sete (107) páginas, apenas dedica dois parágrafos à ética e os direitos humanos.⁹

Assim, focaliza-se a necessidade de aprofundar um estudo que revele a ação policial, no interior da instituição, tendo como expressão maior as ‘falas’ dos policiais, identificando nuances das manifestações e representações da violência e do medo na sociedade contemporânea, focalizando como a violência no espaço urbano pode constituir-se como um empecilho para a construção da esfera pública democrática.

DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA

No Brasil, assim como em muitos outros países da América Latina, há um enorme *gap* entre o que está escrito na lei e a realidade brutal da aplicação da lei. A Constituição do Brasil, promulgada em 1988, conseguiu incorporar muitos dos

8 Ricardo Brisolla Balestreri, *Direitos humanos: coisa de polícia*. 2. ed. (Passo Fundo [RS]: CAPEC-Gráfica e Editora Berthier, 2002).

9 Vide item 1.8.4 do “Plano de Segurança Pública para o Brasil”. O caráter fundamental da ética e dos direitos humanos.

direitos individuais que foram violados sistematicamente no período da ditadura militar. Os direitos à vida, a liberdade e a integridade pessoal foram reconhecidos, e a tortura e a discriminação racial são consideradas crimes. No entanto, apesar do reconhecimento formal desses direitos, a violência oficial continua.¹⁰

Torna-se importante lembrar Bobbio, *A Era dos Direitos*, 10, afirmando que a linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, a de emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam, para si e para os outros, a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela será enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido.

Para Pinheiro, a distância entre a lei e a realidade é a raiz do fracasso das democracias latino-americanas consolidarem um dos grandes marcos de governo democrático: o controle legítimo da violência¹¹. É esse fracasso também que explica a persistência da violência endêmica em muitos países da região. Por outro lado, o crime violento e a delinquência, também aumentaram na América Latina, particularmente nos anos 80 e 90.

Outro aspecto relevante é pensar que no Brasil, onde há democracia sem cidadania, tradicionalmente as questões sociais foram tratadas como caso de polícia e os excluídos do trabalho, de moradia, de saúde, de educação e de outros direitos constituíram-se em classes perigosas, foco da repressão policial.

Como destaca Lima, é oportuno relembrar que instituição policial foi legitimada, conjuntamente com o Estado burguês, para garantir a permanência no poder das elites dominantes¹². E no Brasil esse processo foi realizado sob o manto do discurso de manutenção da ordem pública e o bom sossego da capital.

Outro ponto que devemos pensar é sobre a constituição da cidadania do Brasil, para isto, recorremos a Damatta quando em *A Casa e a Rua* nos diz que “[...] o cidadão no caso brasileiro é o sujeito por excelência das leis impessoais (e uni-

10 Paulo Sérgio Pinheiro, “Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracies”. *Tempo Social* nº 9 (1997): 43-52.

11 Pinheiro, “Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracies”.

12 Cristina Lima, “Ações e Relações Sociais dos Profissionais de Serviço Social na Polícia Militar do Pará”. (Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2001), 107.

versais), bem como do poder brutal da polícia”¹³. A cidadania no Brasil sofreria uma espécie de desvio, seja para baixo, seja para cima, que a impede de assumir integralmente seu significado político universalista e nivelador, situando-se em um universo relacional.

Acrescenta-se, nesse universo relacional, o caráter repressivo do Estado Nacional no Brasil, como nos diz Bretas em “A Polícia Carioca no Império”:

(...) se podemos continuar a crer que a construção do aparato estatal brasileiro no século XIX teve a elaboração de um sistema repressivo como um de seus pontos principais, uma observação mais cuidadosa de como se construiu o aparelho policial parece extremamente necessária e servirá para problematizar os modelos mais aceitos sobre a construção do Estado nacional brasileiro. Ao enfrentar as dificuldades de recrutamento e disciplinarização dos agentes locais do Estado, os gestores políticos tiveram de fazer concessões para tornar efetivo o funcionamento desse Estado, por onde se incorporaram elementos de favor que comprometeram qualquer projeto de implantação de uma racionalidade estatal moderna.¹⁴

Além da percepção social do brasileiro, identificada por Damatta:

(...) “Quem obedece a todas as leis é um babaca!” Quer dizer, a obediência as leis configuram na sociedade brasileira uma situação de pleno anonimato e grande inferioridade. Normalmente é um sinal de ausência de relações e são as relações que permitem revestir uma pessoa de humanidade, resgatando-a de sua condição de universalidade que é dada nos papéis de ‘cidadão’ e ‘de indivíduo’.¹⁵

Como nos dizia Bobbio, *A era dos direitos*, 21, “[...] direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”.

13 Roberto Damatta, *A Casa e a Rua*. (Rio de Janeiro: Rocco, 2000).

14 Marcos Bretas. “A Polícia Carioca no Império. Rio de Janeiro”, *Revista Estudos Históricos* 12, nº.22, (1998): 219-234, 231.

15 Roberto Damatta, *A Casa e a Rua*. (Rio de Janeiro: Rocco, 2000).

As análises sociológicas mais frequentes do trabalho policial se ordenam em torno da descrição da autonomia policial. Nos estudos policiais desenvolvidos no Brasil, pouca atenção é dada para esse conceito de discricionariedade do trabalho policial. Como nosso foco objetivo indica as diferenças entre as formas da ação policial, conforme os espaços e os grupos sociais, consideramos esse um dos conceitos-chave de análise da pesquisa.

Propõe-se pensar o policial como um ser de relações e, dentro desse foco, analisar também como funciona a cadeia de foucaultianos micropoderes neste universo, explicitar as consequências do processo de mortificação do eu, principalmente Goffman, Manicômios, Prisões e Conventos, 111, ao retratar que este eu começa a passar por algumas mudanças radicais em sua “carreira moral”, uma carreira composta por progressivas mudanças que ocorrem nas crenças que tem a seu respeito e a respeito dos outros que são significativos para ele.

Cabe refletir que a violência pode ser manifesta de diversas formas, desde a dimensão simbólica presente na calculada espetacularização da política e da sociedade ou nas estreitas relações entre sacrifício e violência, até física; vão da humilhação e imputação de sofrimento psíquico até a morte, da requintada indiferença em relação ao Outro que sofre até a chamada mortificação do eu¹⁶.

O ingresso na instituição militar terá que perder a sua identidade civil, sendo colocado, imediatamente, pela corporação quais são as normas da casa, é a tentativa de ruptura com a vida civil, por isso, a instituição tenta retirar fora do indivíduo aqueles hábitos e costumes trazidos do meio familiar.

Percebe-se que a disciplina militar descaracteriza o ser como pessoa, possibilitando a emergência de dois significados extremos para o existir do policial-militar, pois ele provoca um sentimento de superioridade humana, o policial como um ser que está acima dos homens para defendê-los e este “poder” ambigualmente faz com que ele se concentre em si próprio, conheça a capacidade física do seu corpo e queira ultrapassá-la, cultue uma adoração de seu eu individualista e egocêntrica. Voltamos a Foucault: “[...] A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência)”.¹⁷

16 Kátia Mendonça, “Outras Veredas para Pensar a Ação Política: a não-violência”, in *Sociologia na Amazônia: debates teóricos e experiências de pesquisa*, org. Maria José Jackson Costa (Belém: UFPA, 2001), 35.

17 Michel Foucault, *Microfísica do poder*, (Rio de Janeiro: Editora Graal, 1995), 127.

Como estabelecer uma dialogia num universo de primazia das relações reificadas? Lembramos que qualquer que seja a sua significação, a violência é sempre uma interdição à palavra do Outro e, ao mesmo tempo, a manifestação do não-olhar para o Outro nas relações sociais e políticas. “[...] O não-olhar denuncia e alimenta uma sociedade doentia na qual os sujeitos perdem a perspectiva do Outro e de si mesmos”¹⁸.

PRINCIPAIS ASPETOS DA PESQUISA E AS REPERCUSSÕES DAS DISCUSSÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS.

Evidencia-se que a pesquisa abrangeu as regiões brasileiras por meio de visitas institucionais a cinco capitais. Nesta seleção guiou-se pelo grau de desenvolvimento urbano e por índices culturais, sociais e econômicos. Assim pode-se dizer que as cidades visitadas apresentam níveis coincidentes de investimentos e projetos na área da Segurança Pública e da aplicabilidade de iniciativas voltadas para os Direitos Humanos, com o propósito de formarem um número significativo de policiais. Tudo isto no marco cronológico e histórico da preparação para a celebração pela primeira vez no país da Copa do Mundo de Futebol, em 2014.

Desta feita, no Rio de Janeiro foi prevista a formação de 14.000 mil novos Soldados e em Salvador, a formação de 3.000 Soldados. No Rio de Janeiro, por exemplo, a concretização dessa formação está presente na iniciativa da Subsecretaria de Educação da Segurança Pública: Essa proposta é uma reflexão que tem como ponto de partida a atual política de segurança pública adotada pela Secretaria de Estado da Segurança do Rio de Janeiro, na qual os processos de aprendizagem devem estabelecer uma ponte entre as atividades policiais e as dinâmicas e demandas da sociedade¹⁹.

As iniciativas e projetos que contemplam a formação em Direitos Humanos nas polícias militares nas cidades visitadas estão presentes tanto nos discursos dos gestores como também nas grades curriculares, ainda que com menor incidência devido ao número ainda reduzido de carga horária dedicada à formação em Direitos Humanos. Em palavras de um gestor, quando comenta a preocupação da instituição:

(...) toda instituição militar parece buscar esse equilíbrio na formação, entre formar um profissional que tenha conhecimento técnico que passe por um processo de sensibilização, porque ele vai ser um prestador de serviços,

18 Mendonça, “Outras Veredas para Pensar a Ação Política: a não-violência”, 33.

19 Currículos para os Cursos de Formação Soldado – Cabo – Sargento de 2012

mas ao mesmo tempo ele tem o poder com o fuzil, ele tem que ter alguém [a instituição] que sustente toda a adversidade que vai passar.²⁰

Se há, por parte da Polícia, um arcabouço de iniciativas no campo dos Direitos Humanos cujo alvo é o cidadão, os policiais, tanto os Praças como os Oficiais dos locais visitados, foram enfáticos em afirmar que a relação dos Direitos Humanos para com eles está longe de se concretizar, por perdurar, a ideia de que “Direitos Humanos é para bandidos”. Esse discurso, embora guarde semelhanças com o senso comum e faça parte da cultura popular, ainda é muito recorrente, mesmo em cidades com grande desenvolvimento econômico e cultural. Ainda que frustre alguns estudiosos da segurança pública, a pesquisa demonstrou que, por mais que haja um trabalho efetivo de desmistificação dos Direitos Humanos, por muito tempo associado à “proteção de bandidos”, essa ideia ainda é recorrente, mesmo em níveis hierárquicos, da menor à maior patente, sendo esse um dos grandes desafios identificados na pesquisa: como transformar o campo e a linguagem dos Direitos Humanos como algo pertencente aos valores institucionais das polícias e a vida de cada policial?

Outro policial fala com veemência sobre a questão dos direitos humanos no processo formativo:

Quando você vai palestrar, discursar ou dar aula sobre Direitos Humanos a resistência do policial é muito grande, seja Praça ou Oficial quando afirmam que eles têm que respeitar os direitos humanos, mas ninguém respeita os deles! Mas, essa resistência é das duas partes, você vê que um policial do Rio de Janeiro morre e você não vê ninguém dos Direitos Humanos levantando bandeira. Por outro lado, em uma ação na comunidade ou na rua mesmo morre alguém, os Direitos Humanos vêm forte em cima da Polícia Militar, mas ao contrário você não vê!²¹

Um aspecto de interesse a mencionar é a questão da hierarquia, pois é um dos pilares da Polícia Militar, junto da disciplina. Quando perguntados se a estrutura hierárquica da polícia agia como fator de entrave nas relações e dificultava o entendimento sobre Direitos Humanos, em todas as cidades os Praças afirmaram que, embora a hierarquia por si só ajuda na ação policial, as relações cotidianas eram afetadas pela arrogância do poder e indiferença pelas patentes menores.

20 Relato verbal de um policial no Grupo Focal – Transcrição da pesquisa.

21 Relato verbal de um policial no Grupo Focal – Transcrição da pesquisa.

Aliás, alguns chegaram a afirmar que na verdade, o comando de forma democrática, antes de ser um princípio institucional nas polícias atuais, é uma atitude individual, pelo fato de a corporação ser “a cara do comandante”, como registra um policial entrevistado:

Quando nós, sargentos ou Soldados, queriam explanar alguma insatisfação, eles [referindo-se aos oficiais] eram bem taxativos: Soldados não são pagos para pensar e sim executar! [...] ainda persiste até hoje, é bem presente no nosso meio. E ainda digo mais, é um abismo e não de conhecimento, e sim de comparação entre oficiais para Praças é um abismo!²²

Os indicadores de insatisfação revelados pela pesquisa quanto aos sentimentos ambivalentes pelos quais os policiais passam são notórios, uma vez que, ao mesmo tempo que sabem da importância dos direitos humanos no processo formativo, sentem-se desamparados pela instituição quando algo negativo acontece nas ações policiais, repercutindo tanto nas relações internas quanto na sociedade. Por isso, mais uma vez, a importância de medidas importantes para averiguar o grau da aplicabilidade da formação em Direitos Humanos dentro da própria corporação.

Outro fator perceptível em todos os locais de pesquisa foi a constatação de que todas as grades e malhas curriculares apresentarem conteúdos significativos e concretos relativos à disciplina Direitos Humanos, seus correlatos e a transversalidade com outros conteúdos. Porém, ressalta-se que, por mais que a inclusão formal da referida disciplina curricular seja uma realidade, a sua aplicabilidade no cotidiano da atividade policial ainda é pouco visível pelas consecutivas formas de violência institucional, desrespeito ao cidadão nas ruas, mortes ocasionadas por ações policiais que exaltam a violência e banalização da cultura da morte.

A pesquisa abrangeu o período de implantação do modelo “zonas pacificadas” no Rio de Janeiro figurava como um investimento no campo de Direitos Humanos, pois as autoridades indicavam que seriam concretizadas ações de resgate pelo Estado de territórios controlados pelo tráfico de drogas. Porém o modelo não atingiu os resultados esperados, em parte porque recuperar tantos anos de abandono e escassez, demandaram anos de investimentos e em políticas públicas garantidores de direitos de cidadania para a população destes territórios, ou seja, muito além de um programa de segurança pública, deveria ser um programa social.

22 Soldado, 22 anos de Polícia, Grupo Focal realizado em Salvador, informação verbal.

Desta forma na época da pesquisa de campo vimos policiais motivados, falando de maneira empolgante sobre essa nova realidade, sentindo-se importantes porque são valorizados pela comunidade. De certo modo, a polícia é uma das principais canalizadoras das situações do cotidiano e acaba se envolvendo com a comunidade. Isso é expresso de forma bem clara por um oficial que viveu as primeiras experiências de pacificação:

O tráfico, que movia tudo na comunidade, desde cuidar de problemas pessoais, como por exemplo, briga entre casais, como doenças de membros da comunidade, antes ele era referência. Portanto, a polícia tem que se tornar referência dessa comunidade auxiliando-os da melhor forma possível, para que assim eles possam absorver essa nova forma do cotidiano deles, e acima de tudo conhecer esse espaço, seja de dia ou pela noite, porque às vezes pela manhã é calmo e à noite é diferente, assim como modificar certos lugares que antes eram usados pelo tráfico hoje deve-se usar para o bem da comunidade.²³

Projetos como “Rio Contra a Homofobia” (Rio de Janeiro) e projetos da Secretaria de Direitos Humanos da PM de Porto Alegre representam um verdadeiro avanço no campo dos Direitos Humanos quanto à questão de respeito às diversidades culturais e sexuais, sendo a polícia um grande canalizador de preservação dos direitos.

Na pesquisa também identificamos muitos profissionais se sentirem desanimados, sem valorização, com uma imagem negativa perante si mesmos e expressando que a sociedade não os reconhece e os valoriza.

Apesar de existir avanços na formação policial quando analisamos a penetração deste conteúdo nas suas ações profissionais e condições de trabalho, constatamos que as instituições militares em alguma medida reforçam a ideia de Policial não-cidadão, negando ao policiais instalações higiênicas ou para repouso adequadas, salários baixos, descaso com a saúde mental, etc.

Além desse fator, outro tema que não perpassa diretamente pela formação foi identificado: a questão da mídia, que vez ou outra dissemina os discursos dos policiais militares como algoz, promovendo e fomentando um ódio ao infrator/delinquente, à violência com as próprias mãos, e que também condena precoce-

23 Oficial informação verbal.

mente o Policial Militar, etc. Por outro lado, a mídia exerce um papel de controle externo sem o qual talvez os abusos dos maus policiais e as violações aos Direitos Humanos cometidas seriam mais frequentes e/ou menor identificadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta introjeção no mundo dos policiais militares no Brasil, respeitadas as especificidades elencadas, viu-se a necessidade de maior carga horária dedicada aos Direitos Humanos e às disciplinas que o têm como pilar, como: Ética, Cidadania, Relações Humanas e outras, bem como maior transversalidade dos conteúdos, em especial nas disciplinas relacionadas ao uso da força e armas de fogo.

Outra observação se deu no repasse da disciplina: a maneira de olhar os Direitos Humanos, de acordo com o que foi ouvido, é, provavelmente, reflexo de uma formação em que a ideia de Direitos Humanos começa e termina nas páginas da Constituição e nos conteúdos históricos, não transcendendo a outros fatores mais importantes e fundamentais, como imprimir um caráter ético, democrático, humano e socialmente trabalhado, a fim de que Direitos Humanos estejam vinculados ao pensamento de se importar com o outro, sentir-se responsável pelo outro, e que valorize o ponto de vista sob o qual a sociedade é desenvolvida e sustentada como comunidade humana.

Nos discursos analisados entre praças²⁴ (soldados, cabos e sargentos), é possível concluir que alguns têm noção bem definida do que são os Direitos Humanos e falam muito no respeito ao cidadão, principalmente os que estão acabando os cursos. No entanto, nas entrevistas realizadas, é possível perceber que a maioria, e principalmente os que já têm uma vivência maior nas ruas, e até mesmo os que já se formaram há mais de 20 anos, apresentam uma concepção mais trivial (semelhante ao senso comum), concebendo o termo Direitos Humanos como sinônimo de instituições de defesa dos Direitos Humanos. Sentem-se indefesos em relação a eles, pois quando são perguntados o que isso significa, comentam que é hipocrisia falar de Direitos Humanos na Polícia, pois eles próprios não são valorizados dentro da Instituição e a sociedade também não os valoriza, reclamam de baixos salários, condições de trabalhos precárias, etc.

Transparecer, assim, certo ressentimento do Policial Militar com o Estado, com a sociedade e/ou a mídia. O direcionamento deste ressentimento varia de

24 As polícias militares no Brasil têm uma estrutura de pirâmide, cuja a base é formada pelos praças, que são soldados, cabos e sargentos. E estão na linha de frente de atuação no policiamento ostensivo desempenhado para preservação da ordem pública.

capital para capital. Existem aquelas nas quais o ressentimento é mais direcionado ao Estado, entendido como aquele que não protege, não concebe a Polícia como parte intrínseca dele, aquele que exclui o Policial militar. Contudo, há outras capitais em que o ressentimento é mais comumente relegado à sociedade e à mídia, que não reconhecem a importância do Policial. Este ressentimento se dá no sentido da não observância aos “Direitos Humanos do Policial”.

Em todas as cidades pesquisa, tanto Gestores como Oficiais manifestaram certa descrença por uma postura pautada no respeito à pessoa. Muitas vezes percebeu-se um grande distanciamento entre a teoria e a prática, ou seja, os cursos de formação, em todos os níveis, têm os conteúdos de Direitos Humanos, mas não incorporados na prática policial, como se os princípios de Direitos Humanos estivessem apenas em um patamar teórico e não conseguissem transpor para pautar as ações e as relações entre os próprios policiais e deles com a sociedade.

Por fim, pode-se constatar que o Policial Militar é um agente ao serviço do Estado, e como tal deve ser respeitado pela população e pelo ente a quem presta serviço. A discussão em torno da negação ou cerceamento dos Direitos Humanos do Policial é antiga e real. É preciso que o Policial se faça ouvir sim, e que não seja mais um alienado subordinado ao sistema. Por isso, talvez seja a hora de lateralizar o dilema (Direitos do cidadão *versus* Direitos do Policial) e partir para uma visão ampla e generalizada dos Direitos Humanos. Um modo de dar início a isso seria saber que “Direitos Humanos” não são sinônimo somente de entidades de defesa dos Direitos Humanos, não são direitos de bandido, não foram escritos na época errada e que tampouco devem ser deixados de lado ou desrespeitados como forma de protesto à inobservância de outros direitos (ou direitos de outros grupos). Direitos Humanos são garantias universais, indivisíveis e historicamente edificadas mediante lutas e conquistas da sociedade em prol das necessidades que a cercavam, fundamentais à democracia em que vivemos no Brasil.

Sob esse prisma, a formação em Direitos Humanos ainda carece de maiores investimentos, ainda que sejam promissoras iniciativas neste campo, como exemplo as iniciativas e projetos que partem das premissas de maior aproximação com a comunidade, da preocupação do ensino nas PMs ser direcionados à formação integral do policial e a perspectiva, por parte principalmente dos gestores, de proporcionar um grau de formação capaz de “derrubar” antigos paradigmas sobre os Direitos Humanos.

Obviamente que somente uma maior carga horária dedicada à disciplina de direitos humanos e afins como relações interpessoais, questão democrática e cidadania, entre outras disciplinas que resguardem os direitos sociais, poderá contribuir para modificar as estruturas militares violentas do ponto de vista de um Estado democrático, mas é ingênuo afirmar que seria suficiente. Há outros determinantes mais profundos e até nefastos para o desempenho da Polícia Militar, como o envolvimento de autoridades e políticos no mundo do crime, empresários, traficantes, diversificadas pessoas e instituições que atuam na contramão do crime porque as benesses financeiras são opulentas e tentadoras! Contudo, estas iniciativas merecem reconhecimento pela ênfase que dão à transmissão dos direitos inquestionáveis e inalienáveis do cidadão, ao respeito ao outro, à diversidade, à compreensão da dinâmica social, ao diálogo com o diferente.

A pesquisa revelou que muitos policiais compreendem os Direitos Humanos de maneira contrária aos princípios humanitários, de modo que reproduzem outras interpretações do senso comum, como: “Os Direitos Humanos são só para bandidos”, ou “Quando o policial morre e é agredido e ferido, vê se os Direitos Humanos vêm defender”²⁵.

Frente ao exposto, respondendo a indagação central será que introdução da disciplina de Direitos Humanos e outras afins no curricular formativo da Polícia Militar teve impactos positivos na formação do policial militar? Sim ela teve e foram constatados impactos positivos e relevantes em todas as regiões visitadas, ou seja, no Brasil inteiro representado nesta pesquisa, porém mesmo com anos de inserção da disciplina nos currículos não é suficiente para transformar a realidade de violência. Dito isto, a inclusão da disciplina foi um passo importante, mas para além dela é necessário que os princípios de Direitos Humanos se tornem valores éticos centrais das instituições policiais e sejam vivenciados pelos policiais nas normas, nos regulamentos, nos planos de trabalho, nas políticas de atendimento, na maneira de se relacionarem internamente e externamente. Um passo foi dado, mas há um longo caminho a percorrer.

25 Informações verbais proferidas pelos policiais nos grupos focais durante a pesquisa de campo.

FONTES

ANISTIA INTERNACIONAL. Relatório *Eles Entram Atirando* - Policiamento de Comunidades Socialmente Excluídas no Brasil (Índice AI: AMR 19/025/2005).

Emenda constitucional n. 18.

Plano de segurança pública para o Brasil. Brasília: Governo Federal, 2001.

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.*

BIBLIOGRAFIA

- BALESTRERI, Ricardo Brisolla. *Direitos humanos: coisa de polícia*. 2. ed. Passo Fundo [RS]: CAPEC-Gráfica; editora Berthier, 2002.
- BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*. 3. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRETAS, Marcos, “A Polícia Carioca no Império”. *Revista Estudos Históricos* 12, n.º 22, (1998): 219-234.
- BUBER, Martin, *Do diálogo e do dialógico*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1982.
- CARDIA, Nancy, “A violência urbana e os jovens”. Em *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana* by Paulo Sérgio Pinheiro et al. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- CARDIA, Nancy; Sérgio Adorno and Frederico Poletto, “Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo”. *Estudos Avançados* 17, n.º 47 (2003): 43-73.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth, *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.
- CHEVIGNY, Paul, “Definindo o papel da polícia na América Latina”. Em *Democracia, violência e injustiça*, editado por Sergio Paulo, Juan Méndez and Gilherme O’donnell. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- COELHO, Edmundo Campos, *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.
- DAMATTA, Roberto, *A casa e a rua*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- DORNELLES, João Ricardo W, *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2003.
- ERBÈS, Jean–Marc, “Posfácio”. Em *O que faz a polícia: sociologia da força pública* Dominique Monjardet (Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros). São Paulo: EDUSP, 2003.
- FOUCAULT, Michel, *Microfísica do poder*. 11ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1995.

- GERMANO, José Willington, Cristiane do Socorro Loureiro Lima e José Antonio Spinell, “A minha concepção de socialismo é de democracia sem fim. Entrevista a Boaventura de Sousa Santos”. *Cronos 8*, n.º 1 (2008): 287-300.
- GOFFMAN, Erving, *Manicômios, prisões e conventos*. 4. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1992.
- LEMOS-NELSON, Ana Tereza, “Criminalidade Policial, Cidadania e Estado de Direito”. *Caderno CEAS*, n.º 197 (2002).
- LIMA, Cristiane S. L. and Ivone da Silva Mendes, *Reflexões sobre as Relações Sociais na Polícia Militar do Pará*. Monografia do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, UCAM - Rio de Janeiro, 2003.
- LIMA, Cristiane S. L. *Policial-Militar ser ou não ser-cidadão: uma vivência na Polícia Militar do Pará*. Monografia do Programa de Pós-Graduação Serviço Social na Gestão de Políticas Sociais, Universidade Federal do Pará, 1997.
- LIMA, Cristiane S. L., “Violência e consolidação democrática do Estado brasileiro: um estudo sociológico sobre o processo de trabalho policial militar no Brasil (1985-2007)”, *E-Cadernos Ces* n.º 2 (2008).
- LIMA, Cristiane S. L., *Ações e Relações Sociais dos Profissionais de Serviço Social na Polícia Militar do Pará*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social – Universidade Federal do Pará, 2001.
- LIMA, Cristiane S. L., *Relatório de Pesquisa sobre a situação socioeconômica e familiar dos Policiais Militares do 5º BPM*. Belém: UFPA, 1996.
- MARRECA, Orvácio Deolindo da Cunha, *Histórico da polícia militar do Pará*. Belém: Oficinas Gráficas do Instituto Lauro Sodré, 1940.
- MENDONÇA, Kátia, “Outras Veredas para Pensar a Ação Política: a não-violência”. Em: *Sociologia na Amazônia: debates teóricos e experiências de pesquisa*, editado por Maria José Jackson Costa. Belém: UFPA, 2001.
- MOLINA, Antonio Garcia-Pablos and Luiz Flávio Gomes, *Criminologia*. 3. ed. São Paulo: RT, 2000.

MONJARDET, Dominique, *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 2003.

MOUNIER, Emmanuel, *O personalismo*. Lisboa: Martins Fontes, 1964.

PINHEIRO, Paulo Sérgio, “Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias”, *Tempo Social* nº 9 (1997): 43-52.

SANTOS, Boaventura de Sousa, “Por uma concepção multicultural de direitos humanos”. Em *Reconhecer para libertar*, editado por Boaventura de Sousa Santos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo, “Novas políticas de segurança pública: alguns exemplos recentes”, *Jus Navigandi* nº 65 (maio 2003).

SANTOS, José Vicente Tavares dos, “A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência”, *Tempo Social* nº 9 (1997): 155-167.

WASELFISZ, Julio Jacobo, *Os Jovens do Brasil. Mapa da Violência*. 2014. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2014.

WEBER, Max, *Ensaio de sociologia*. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A, 2002.

ZAVERUCHA, Jorge, *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

8

O WHISTLEBLOWING É UM ASSUNTO DE POLÍCIA? O CASO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LERDA - PORTUGAL

Patrick de Pitta Simões*

Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade

Edgar Gonçalves Fernandes*

Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade

RESUMO

Numa sociedade de informação, cada vez mais global, tem sido frequente a divulgação pública de casos de condutas reprováveis, ilegais ou ilícitas. Por forma a evitar alarmismos sociais e a salvaguardar a identificação dos envolvidos, tem-se desenvolvido, por todo o mundo, um sistema de canais de denúncias, também conhecido por *Whistleblowing*. De modo a tornar a proteção do denunciante mais efetiva, a União Europeia estabeleceu, através da Diretiva 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, normas mínimas comuns para a proteção dos *Whistleblowers*. Esta Diretiva foi transposta para o ordenamento jurídico português através da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o Regime Geral de Proteção de Denunciante de Infrações. Indagando se o *Whistleblowing* pode ser um assunto tratado pela polícia, os autores abordam, numa perspetiva científica, a viabilidade de implementação deste mecanismo dentro da Guarda Nacional Republicana (GNR), uma instituição militar, hierarquizada e fortemente sujeita a uma cultura de rigor disciplinar.

PALAVRAS-CHAVE: Sociedade de informação; divulgação pública; Whistleblowing; GNR.

COMO CITAR:

SIMÕES, Patrick de Pitta e Edgar Gonçalves Fernandes. “O Whistleblowing é um assunto de polícia? O caso da Guarda Nacional Republicana”. Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 154-168.

* Este texto é o resultado do desenvolvimento dos apontamentos de apoio utilizados pelos autores na preleção efetuada, a 3 de dezembro de 2020, para o Congresso Internacional “Os desafios da Polícia na História Contemporânea”, organizado pela Facultad de Ciencias Políticas y Sociología da Universidad Complutense de Madrid, pelo Instituto de História Contemporânea – NOVA/FCSH e pela Universidad Nacional de Educación a Distancia. As opiniões académicas dos autores são fruto das suas individuais investigações científicas pelo que, por isso mesmo, não devem ser interpretadas como manifestação do entendimento das instituições em trabalho.

INTRODUÇÃO

No mundo atual a informação é inquestionavelmente abundante, tanto pela quantidade disponível como pelas múltiplas formas como se pode obter, o que não significa, necessariamente, que seja fidedigna ou meritória de confiança e, consequentemente, segura.

O direito à segurança compreende que os cidadãos possam viver de forma serena e segura, livres de ameaças ou agressões por parte de outros cidadãos e dos poderes públicos.

Como evidencia Pedro Clemente:

[o] direito fundamental à segurança assume duas dimensões: a positiva e a negativa. A dimensão positiva da segurança traduz-se no direito à protecção do cidadão, através da acção policial, contra a agressão (ou a ameaça) de outrem, enquanto a dimensão negativa consubstancia-se no direito de defesa, perante os actos injustos da Administração Pública¹.

Quando o direito à liberdade², incluindo o de informar, de se informar e ser informado³, colide com o direito à segurança, há que fazer uma ponderação de valores entre o interesse privado, ou a protecção da vida privada, e o interesse coletivo (organizacional), ou público (bem comum da comunidade).

Nesta sociedade de informação, globalizada, tem sido recorrente a disponibilização na esfera pública de informações (divulgação pública) de situações de fraude, corrupção, má gestão ou administração danosa, arbitrariedades ou transgressões em geral.

Os canais de (comunicação de) denúncias e divulgação pública (protegida – isto é, aquela que respeita determinados pressupostos)⁴, ou simplesmente os sistemas de protecção de denunciante (legitimados pela lei), sintetizados no ne-

1 Pedro José Lopes Clemente, *Cidadania, Polícia e Segurança em Portugal* (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, 2015), 32.

2 Constitucionalmente interligado ao direito à segurança [cf. artigo 27.º da *Constituição da República Portuguesa*], Pedro Clemente refere que "(...) a segurança é a irmã-gêmea da liberdade". Clemente, *Cidadania, Polícia e Segurança em Portugal*, 6.

3 Cf. artigo 37.º da *Constituição da República Portuguesa*.

4 Designadamente que o denunciante esteja de boa-fé, tendo fundamento sério para crer que as informações são, no momento da denúncia ou da divulgação pública, verdadeiras. Note-se que deve haver um regime de precedência entre os meios de denúncia interna e externa e só em último recurso se considera legítima a divulgação pública.

ologismo *Whistleblowing*, já são uma realidade em Portugal, ainda que desconhecida por muitas pessoas, seja pelo disperso normativo que lhe dão suporte (recomendações e leis setoriais), seja por existir uma lei nacional, mais concretamente um artigo nessa lei, que pode dar suporte legal à forma como algumas irregularidades vão sendo reportadas, além da proteção abrangida pela legislação laboral e processual penal, de quem denuncia num contexto profissional⁵.

O racional da prevenção e combate à malversação⁶, mitigando julgamentos cooperativos ou sociais (públicos) em sentido amplo, ultrapassa a dimensão jurídica e por isso, nas últimas décadas, se tem procurado salvaguardar os dados pessoais dos indivíduos envolvidos e a reputação das organizações, apostando-se fortemente no sistema de *Whistleblowing*.

Nesta reflexão, num primeiro momento, analisar-se-á, sucintamente, o surgimento deste sistema em Portugal e, num segundo momento, procurar-se-á indagar, numa perspetiva académica, se o *Whistleblowing* pode ser um assunto de polícia, mormente se é necessária a implementação deste mecanismo nas forças de segurança, em particular na GNR e, em caso afirmativo, a viabilidade da sua efetivação. Por fim, far-se-á algumas considerações conclusivas.

O WHISTLEBLOWING EM PORTUGAL

De modo a mitigar situações corrosivas das estruturas societárias, ou de julgamentos e sentenças em *praça pública* de pessoas singulares ou coletivas, nos Estados Unidos da América, passou-se a implementar o *Whistleblowing*, que por sua vez se tornou “exportável” às empresas cotadas em bolsa.

A Comissão do Mercado de Valores Mobiliários portuguesa, adaptando recomendações da Comissão Europeia, incitou as sociedades nacionais, nomeadamente pela Recomendação 10-A, de novembro de 2005, a adotarem políticas de comunicação de irregularidades, por forma a evitarem-se comportamentos abusivos ou persecutórios às pessoas que denunciasses irregularidades.

5 Além do que a seguir se irá descrever, para mais desenvolvimentos sobre o enquadramento histórico, onde e como surgiu o *Whistleblowing* em Portugal vide, Patrick de Pitta Simões, “O responsável pelo tratamento de dados (pessoais) gerados pelo *Whistleblowing*”, em *Anuário de Proteção de Dados 2021*, coord. Francisco Pereira Coutinho and Graça Canto Moniz (CEDIS, 2021), 37-65. Ou vide ainda Fábio Albuquerque e Patrick de Pitta Simões, “*Whistleblowing* e goodwill: o que os aproxima para além da terminologia em língua inglesa?”, em *Compliance y lucha contra la corrupción en España, Portugal e Iberoamérica*, coord. Frederico de Lacerda da Costa Pinto et al. (Editorial Dykinson, 2021), 355-368.

6 Não se entende ser o propósito deste texto definir conceitos tais como fraude, corrupção, meras irregularidades; nem os diferentes níveis de dolo ou negligência que lhes estejam associados.

Em 2008, o legislador nacional aprovou medidas de combate à corrupção, através da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, estabelecendo especificamente no artigo 4.º garantias a trabalhadores denunciante, primeiro da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado, depois, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, também a trabalhadores do sector privado⁷.

Na sequência de um grande número de solicitações de tratamento de dados com a finalidade de comunicações internas de atos de gestão financeira irregular, a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), a 21 de setembro de 2009, aprovou em sessão plenária a Deliberação n.º 765/2009, que estabeleceu os princípios e condições gerais aplicáveis aos tratamentos de dados pessoais, de modo a salvaguardar a privacidade dos intervenientes.

Esta Deliberação instituiu linhas de ética ao *Whistleblowing* e definiu-o como um sistema que se traduz na criação nas empresas de condições para a denúncia de comportamentos fraudulentos ou irregulares capazes de afetar seriamente a sua atividade⁸.

Após um processo nacional longo, mas que, comparativamente com outros países europeus, até não se revelou excessivamente moroso face aos prazos de transposição previstos pela Diretiva 2019/1937, de 23 de outubro, que estabeleceu normas mínimas comuns para a proteção dos denunciantes de violações do direito da União⁹; que foi também abordada pela aprovação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024¹⁰, que prevê expressamente a institucionalização de canais de denúncias; sujeita a discussão na Assembleia da República através uma proposta de lei apresentada pela Presidência do Conselho

- 7 De referir que a par desta previsão geral estabelecida pela Lei n.º 19/2008, de 21 de janeiro, há outras setoriais previstas em legislação comercial, bancário-financeira, seguradora ou na área da saúde, que por delimitação do propósito deste texto não se aprofundará.
- 8 Estas condições são normalmente designadas por canais (de denúncia) que ainda que semelhantes, são distintos dos canais de comunicação (participação) das forças de segurança – sistema de queixa eletrónica – previsto pela Portaria n.º 1593/2007, de 17 de dezembro. Estas inserem-se no âmbito do programa SIMPLEX 2007, que tinha o fito de simplificar a relação dos cidadãos com a Administração Pública, recorrendo às novas tecnologias de informação. Portanto, estes canais são um serviço policial.
- 9 Ela entrou em vigor no dia 27 de novembro de 2019 (cf. artigo 28.º) e deveria ser transposta até dia 17 de dezembro de 2021 para o setor público e para as empresas com mais de 250 trabalhadores (cf., *a contrario sensu*, n.º 2 do artigo 26.º, conjugado com o artigo 8.º n.º 1, 3 e 9), e até 17 de dezembro de 2023 para as empresas que tenham entre 50 a 249 trabalhadores (cf. artigo 26.º, n.º 2).
- 10 Aprovada a 18 de março de 2021, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 37/2021, publicada em *Diário da República* de 06/04/2021.

de Ministros¹¹ e projetos de lei apresentados pelo Grupo Parlamentar do Partido Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP) e pelo Grupo Parlamentar do Partido das Pessoas, dos Animais e da Natureza (PAN)¹²; foi publicada, a 20 de dezembro, um dia útil após a data limite de transposição da Diretiva, a Lei n.º 93/2021, que estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações (RGPDI).

De acordo com esta lei, a proteção de denunciadores deve materializar-se através da implementação de canais de denúncia interna (em cada organização, pública ou privada, com 50 ou mais trabalhadores, ou independentemente disso, as que estejam abrangidas pelo âmbito de aplicação dos atos da União Europeia referentes a serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo)¹³ e externa (nas designadas autoridades competentes)¹⁴, que terão de salvaguardar direitos, deveres e garantias, designadamente o anonimato ou a confidencialidade¹⁵ e a não retaliação aos trabalhadores que comuniquem de boa-fé informação sujeita a apreciação¹⁶, englobando-se também aqueles que divulguem de forma pública se esta for a única forma viável (após se terem recorrido, sequencialmente, aos canais de denúncia interno e externo) ou mais segura (por comprometimento destes canais) para o reporte de irregularidades¹⁷.

11 Proposta de Lei n.º 91/XIV, de 29 de abril de 2021.

12 Respetivamente, Projeto de Lei n.º 866/XIV/2ª, de 9 de junho de 2021; e Projeto de Lei n.º 879/XIV/2.ª, de 14 de junho de 2021.

13 Cf. artigo 8.º do RGPDI.

14 Previstas no artigo 12.º do RGPDI.

15 Tenha-se em conta que os Estados-membros podem legislar no sentido de dar, ou não, seguimento a denúncias anónimas (cf. artigo 6.º, n.º 2 da Diretiva). O legislador nacional permite essa opção no n.º 1 do artigo 10.º do RGPDI. Os denunciadores que não estejam em anonimato, porque não quiseram ou foi descoberta a sua identidade e que sejam alvo de retaliação, podem beneficiar das medidas de proteção (cf. artigo 6.º, n.º 2 do RGPDI).

16 Designado, indiferenciadamente pelo RGPDI, por tratamento ou seguimento. *Vide* definição incita na alínea 12) do artigo 5.º da Diretiva.

17 Note-se que de acordo com o artigo 15.º, n.º 2 da Diretiva, a divulgação pública protegida, não diz respeito aos casos em que uma pessoa divulga diretamente informações à imprensa, que em conformidade com disposições nacionais específicas, prevejam um sistema de proteção relativo à liberdade de expressão e de informação. O n.º 4 do 7.º do RGPDI, diz-nos que a pessoa singular que der conhecimento de uma infração a órgão de comunicação social ou a jornalista não beneficia da proteção, se não respeitar as regras de precedência previstas no corpo de todo o artigo, sem prejuízo das regras aplicáveis em matéria de sigilo jornalístico e de proteção de fontes. Repare-se também que o artigo 3.º, n.º 3, alínea b) RGPDI refere que o disposto na lei não prejudica a aplicação do direito nacional ou da União Europeia sobre a proteção do segredo profissional dos jornalistas.

Por seu turno, *Whistleblower* ou, na versão portuguesa, denunciante, é a pessoa singular que comunica ou divulga publicamente uma infração, com fundamento em informações obtidas no âmbito da sua atividade profissional, independentemente da natureza desta e do setor em que é exercida (cf. n.º 1, do artigo 5.º). Segundo o RGPD, n.º 2, do artigo 5.º, podem ser denunciante: os trabalhadores do setor privado, social ou público; os prestadores de serviços, contratantes, subcontratantes e fornecedores, bem como quaisquer pessoas que atuem sob a sua supervisão e direção; os titulares de participações sociais e as pessoas pertencentes a órgãos de administração ou de gestão ou a órgãos fiscais ou de supervisão de pessoas coletivas, incluindo membros não executivos; e os voluntários e estagiários, remunerados ou não remunerados.

Mencione-se ainda que, cf. n.º 3, do mesmo artigo 5.º do RGPD, não obsta à consideração de pessoa singular como denunciante a circunstância de a denúncia ou de a divulgação pública de uma infração ter por fundamento informações obtidas numa relação profissional entretanto cessada, bem como durante o processo de recrutamento ou durante outra fase de negociação pré-contratual de uma relação profissional constituída ou não constituída.

SERÁ O *WHISTLEBLOWING* UM ASSUNTO DE E PARA A GNR?¹⁸

O RGPD estabelece como âmbito de aplicação, no seu artigo 2.º, o ato ou omissão contrário a regras constantes dos atos da União Europeia referidos no anexo da Diretiva, a normas nacionais que executem, transponham ou deem cumprimento a tais atos ou a quaisquer outras normas constantes de atos legislativos de execução ou transposição dos mesmos, incluindo as que prevejam crimes ou contraordenações, referentes aos domínios da contratação pública; serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo; segurança e conformidade dos produtos; segurança dos transportes; proteção do ambiente; proteção contra radiações e segurança nuclear; segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, saúde e bem-estar animal; saúde pública; defesa do consumidor; proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança da rede e dos sistemas de informação.

18 Na análise e reflexão que ora se faz opta-se, à semelhança do que se fez na comunicação proferida no congresso, excluir da reflexão eventuais semelhanças, ou diferenças, do *Whistleblowing* com a Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado, a Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou a Direção Geral de Segurança; se o *Whistleblowing* pode ser uma espécie de vigilância pública; querelas sobre a fundamentação da videovigilância – para mais desenvolvimentos quanto a estes dois temas *vide* Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial* (Almedina, 2019), 616 e 654; se deve haver, ou não, um estatuto de colaborador da justiça ou de arrependido; ou mesmo a objeção de consciência de profissionais. Sempre que se indiquem artigos sem menção específica do diploma legal, está-se a prosseguir o documento normativo identificado previamente.

Refere ainda que se aplica: ao ato ou omissão contrário e lesivo dos interesses financeiros da União Europeia que se refiram a medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate às fraudes lesivas dos interesses financeiros da União Europeia; o ato ou omissão contrário às regras do mercado interno, incluindo as regras de concorrência e auxílios estatais, bem como as regras de fiscalidade societária; à criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, bem como os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira¹⁹; e nos domínios da defesa e segurança nacionais, só o ato ou omissão contrário às regras de contratação constantes dos atos da União Europeia (referidos na parte i. A do anexo da Diretiva), ou que contrarie os fins destas regras.

Entre outras matérias, previstas no artigo 3.º (articulação do RGPD com outros regimes), a proteção dos denunciantes, ao abrigo da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, não prejudica a aplicação do direito nacional ou da União Europeia sobre a proteção das informações classificadas²⁰.

Ora, a informação classificada, de peculiar importância para a segurança dos Estados, tem de ser protegida, sendo a confidencialidade um dos critérios-chave. Quer-se com isto dizer que é fundamental assegurar que apenas os indivíduos (ou entidades) autorizados e credenciados acedam a essas informações, ficando sempre vinculados ao dever de sigilo. A sua violação é punível com penas disciplinares e de prisão, nos termos da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, aprovada pela Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, na sua atual redação²¹.

Na sequência da Lei n.º 20/87, de 12 de junho (Lei de Segurança Interna) iniciou-se a aprovação de instruções para a segurança nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas (SEGNAC). Em primeiro lugar através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3 de dezembro, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/93 (SEGNAC 1), seguindo-se depois a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/89, de 24 de outubro (SEGNAC 2 - segurança

19 Cf. alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 2.º do RGPD. A alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º do RGPD, parece-nos redutora e desnecessária face à parte inicial da alínea a) do n.º 1 desse mesmo artigo.

20 Veja-se artigo 3.º, n.º 3, alínea a) e considerando 25 da Diretiva.

21 O dever de sigilo encontra-se previsto no artigo 28.º da citada Lei, sendo a sua violação punida até 5 anos de prisão (n.º 4), bem como, com a pena disciplinar de demissão ou outra medida que implique o imediato afastamento do infrator (n.º 5).

industrial, tecnológica e de investigação), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/94, de 22 de março (SEGNAC 3 - segurança das telecomunicações) e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/90, de 28 de fevereiro (SEGNAC 4 - segurança informática). Talvez, face ao tempo decorrido e ao contexto global, merecessem, todas, atualização.

Em 1994 surgiu também um regime referente ao segredo de Estado, a Lei n.º 6/94, de 7 de abril (revogada *in totum* pela Lei Orgânica n.º 2/2014, de 06 de agosto) que se interliga com as SEGNAC²². Na aceção de Pedro Cardoso (1980) não chega apenas contemplar nos códigos os crimes de violação de segredo, sendo necessário em paralelo, tomar medidas que visem prevenir tais violações, no intuito de: “evitar o seu conhecimento por pessoas que não tenham necessidade de as conhecer, e, portanto, o objetivo principal será prevenir as quebras de segurança e reduzir ao mínimo os riscos de estas se virem a verificar”.

No seio militar vigoram as “Instruções para Segurança Militar – Salvaguarda e Defesa das Matérias Classificadas (SEGMIL 1)”, aprovadas pelas Chefias dos Ramos das Forças Armadas, normativos também implementadas na GNR. Na prática, trata-se de um conjunto de medidas de segurança (ativas e passivas) implementadas com a finalidade de prevenir, detetar e neutralizar as ameaças, sendo uma das vertentes, a segurança da informação.

Aqui chegados, importa situar a problemática em duas perspetivas: a polícia enquanto *Whistleblower* e o *Whistleblowing* dentro da polícia, em especial, da GNR.

A resposta à primeira perspetiva encontra-se de forma pragmática nos normativos legais aplicáveis às polícias. A Lei Fundamental dita no artigo 272.º que à polícia cabe defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como a prevenção de crimes. Neste quadro constitucional, poderão as polícias ser *Whistleblowers*?

Concomitantemente, o Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, na sua atual redação, determina aos órgãos de polícia criminal a recolha de notícias de crimes e o impedimento das suas consequências, bem como, descobrir os seus agentes e levar a cabo os atos necessá-

22 O Projeto de Lei n.º 465/XII (que originou o regime do segredo de Estado) contempla as SEGNAC no sentido de “relevar plenamente a manutenção da classificação estabelecida para efeitos de aplicação do respetivo regime, e, simultaneamente determinar os termos de aplicação do regime de segredo de Estado às matérias, informações e documentos classificados no quadro SEGNAC”, conforme se lê na exposição de motivos.

os e urgentes destinados a assegurar os meios de prova. Tornará esta norma as polícias *Whistleblowers*? Por sua vez, o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua atual redação, obriga as autoridades policiais a comunicar todos os ilícitos de natureza contraordenacional às respetivas autoridades administrativas.

A própria Lei que aprova a orgânica da GNR²³ define como uma das suas atribuições, a prevenção da criminalidade, bem como dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos. Por outro lado, o regime disciplinar da GNR, aprovado pela Lei n.º 145/99 de 1 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 66/2014 de 28 de agosto, sob pena de infração disciplinar, determina aos militares a comunicação de todos os factos suscetíveis de pôr em perigo a ordem pública, a segurança de pessoas e bens, o normal funcionamento das instituições democráticas e, em geral, os valores penalmente protegidos.

Assim, pelo dito, qualquer ilícito ou irregularidade observada pelos agentes policiais deve ser comunicada. Todavia, não se trata de uma faculdade, mas sim obrigação legal, o que afasta o *Whistleblowing* que deve ter sempre um impulso voluntário.

Veja-se agora a possibilidade de se implementar o *Whistleblowing* dentro da GNR. Os militares da GNR constituem um corpo especial de tropas, cujo vínculo laboral é de nomeação, ou seja, integram de forma especial, a Administração Pública²⁴. Por tal razão, poderia ver-se preenchido o âmbito de aplicação pessoal da Diretiva 2019/1937, de 23 de outubro (alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º), enquanto “funcionários públicos”²⁵. Todavia, a Lei “Orgânica” da GNR e as disposições estatutárias dos seus militares consagradas no Decreto-Lei n.º 30/2017 de 22 de março, atribuem-lhes a condição de militar da GNR. Esta idiossincrasia para além da cultura e princípios militares, vincula o seu efetivo ao dever de obediência, estando subordinados à disciplina e à hierarquia. Paralelamente, emergem valores militares, como a camaradagem, assente no espírito de grupo e de pertença, o que não significa, proteger ilícitos e irregularidades.

23 Lei n.º 63/2007, publicada em *Diário da República* de 06/11/2007.

24 Aliás, o artigo 272.º da CRP que consagra a polícia, encontra-se sistematicamente no Título IX, da Parte III – Administração Pública.

25 O RGPD, refere-se a trabalhadores do setor público (cf. artigo 5.º, n.º 2, alínea a)).

Assim obriga o artigo 10.^o do regime disciplinar da GNR: comunicação – pela via hierárquica – de qualquer irregularidade detetada. Repare-se que se não for seguida esta forma, o “denunciante” incorre em infração disciplinar.

Assim, pode concluir-se que:

- Não há viabilidade em existir um canal próprio de denúncias – pois já se encontra estabelecido por Lei essa obrigatoriedade. Para além disso, existem entidades inspetivas às quais os denunciantes podem recorrer, mas sempre, mediante “aviso” ao superior hierárquico. Este dever de comunicação acaba por cair: caso se esteja perante um crime, seguindo-se aqui os trâmites do processo-crime; ou então quando se trate do próprio superior, em que se deixará de observar este dever;
- O outro vetor – confidencialidade – pode ser garantido numa primeira fase, mas posteriormente, pelas garantias de defesa em procedimento disciplinar (processo disciplinar, averiguações, inquérito ou sindicância), a identidade do denunciante será revelada (exemplo: consulta ou passagem de certidões do processo). Esta situação pode levar ao recurso a denúncias anónimas, com medo de represálias.

Destarte, em resposta à questão de partida: Será o *Whistleblowing* um assunto de polícia? Na perspetiva de a Polícia ser *Whistleblower*, está fora do âmbito do conceito; na perspetiva do *Whistleblowing* dentro da polícia (GNR), apesar de não existir um canal próprio para o efeito, a lei confere mecanismos para a sua cabal efetivação material.

CONCLUSÃO

São várias as reflexões que se podem fazer sobre este tema, uma vez que o *Whistleblowing* é um assunto dinâmico e transversal a toda sociedade, basta pensar que todos podemos estar perante uma situação suscetível de ser denunciada ou que ninguém está imune de ser denunciado, com ou sem fundamento para tal.

É no mínimo conveniente, como (bom) senso comum, saber com o que se pode contar em caso de conhecimento de uma irregularidade ou envolvimento num assunto, independentemente da figura jurídica que se venha a qualificar, mas que tem contornos e, ou, enquadramento no *Whistleblowing*.

Como referido, nos últimos anos, tem-se verificado a divulgação pública de diversos casos de corrupção ou de má administração, abalando diversas instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais.

Em certos casos, as autoridades policiais apenas têm conhecimento das possíveis irregularidades ou ilegalidades (violação ao direito da União Europeia), através da obtenção pública da informação, o que nos leva a questionar a verdadeira finalidade dos *denunciantes*, visto que estes não se dirigiram às instituições próprias para denunciar certas condutas ou acontecimentos.

De acordo com o regime legal vigente em Portugal, todos os trabalhadores em funções públicas²⁶, funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica²⁷.

Cada vez mais àqueles são apresentados códigos de conduta, códigos de combate ao assédio e todas as formas de discriminação, estratégias nacionais contra a corrupção, cartas éticas, manuais de boas práticas e diversos instrumentos de apoio à gestão que servem de mapeamento e prevenção de riscos designadamente os Planos de Prevenção de Riscos e Infrações Conexas.

Porém, considerando que ninguém pode ser despedido sem justa causa²⁸ e que se isso for devidamente verificado, bem como se o sistema penal for eficientemente aplicado, é-se tentado a pensar como, Frederico Pinto, que se referindo às:

(...) ilusões e efeitos das soluções norte-americanas nos sistemas penais da Europa continental (...) [sintetiza a realidade d]as últimas duas décadas [d]os siste-

26 Cf. designa a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho; alterada pela Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto; pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 84/2015, de 7 de agosto; pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro; pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio; pela Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto; pela Lei n.º 73/2017, de 16 agosto; pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro; pela DL n.º 6/2019, de 14 de janeiro; pela Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro; pela Lei n.º 82/2019, de 2 de setembro e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março; que aprovou a Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LGTFP). Disponíveis em: <https://dre.pt>.

27 Cf. artigo 271.º, n.º 1 da CRP.

28 Cf. artigo 288.º da LGTFP e artigo 338.º do Código do Trabalho (aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, alterado pela Retificação n.º 21/2009, de 18 de março; pela Lei n.º 105/2009, de 14 de setembro; pela Lei n.º 53/2011, de 14 de outubro; pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho; pela Retificação n.º 38/2012, de 23 de julho; pela Lei n.º 47/2012, de 29 de agosto; pela Lei n.º 69/2013, de 30 de agosto; pela Lei n.º 27/2014, de 8 de maio; pela Lei n.º 55/2014, de 25 de agosto; pela Lei n.º 28/2015, de 14 de abril; pela Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro; pela Lei n.º 8/2016, de 1 de abril; pela Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto; pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto; pela Retificação n.º 28/2017, de 2 de outubro; pela Lei n.º 14/2018, de 19 de março; pela Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro; pela Lei n.º 93/2019, de 4 de setembro; e pela Lei n.º 18/2021, de 8 de abril). Disponíveis em: <https://dre.pt>.

mas penais da Europa continental [, que] têm estado sujeitos à intensa pressão do mito da eficácia do sistema penal norte-americano. Essa pressão tem-se feito sentir em setores da opinião pública que, mesmo ignorando a realidade social, política e jurídica do sistema norte-americano, não se coíbem de endeusar a sua suposta eficácia para fundamentar as críticas que dirigem ao sistema penal nacional. Mas, para além disso, o próprio legislador europeu tem sido permeável a algumas influências com tal origem, inicialmente no domínio do direito da concorrência, com expansão paulatina para outras áreas do Direito Penal económico (...).²⁹

O autor refere-se ao que designa como *Whistleblower Programs*, como “(...) regimes de delação premiada [...]”, diz também que, no jogo de influência dos EUA sobre a Europa, existem “[...] soluções utilitaristas de oportunidade material e de imunidade em troca de colaboração e informações [...]”.

Contudo, o *Whistleblowing* é uma inevitabilidade, quer pelas melhores práticas internacionais de empresas multinacionais em Portugal ou mesmo empresas nacionais cotadas em bolsa de valores internacionais, que adotam as tais políticas de *Compliance* ou de auditoria que incluem canais de denúncia, quer ainda pela aprovação e entrada em vigor do RGPD e a (resistente) legislação avulsa e dispersa que não foi revogada.

Dito isto, é possível concluir que, mesmo que seja obrigatório para a esmagadora maioria das entidades na Administração Pública (e no setor privado) a existência de um sistema de *Whistleblowing*, há algumas exceções, entre as quais as referentes às polícias (GNR). Estas, para além do dever de comunicação que lhe está inerente enquanto órgãos ou autoridades de polícia criminal e ainda, enquanto polícias administrativas, já possuem deveres estatutários e disciplinares que lhe impõem o relato de quaisquer irregularidades. O “canal” é através de uma instância hierárquica superior, base da disciplina militar.

O enquadramento do *Whistleblowing* no ordenamento jurídico português, à luz do recente RGPD, permite antever situações de fronteira, entre o dever de denunciar e a cautela necessária para não se ter dissabores deontológico contratuais, que a jurisprudência terá de tratar.

29 Frederico de Lacerda da Costa Pinto, “Tendência e ruturas na evolução do Direito Penal Económico”, *Católica Law Review* 1, n.º 3 (2017): 91-113.

Independentemente da permanente pressão sobre os Estados para assegurarem a proteção de pessoas que tenham obtido informações sobre irregularidades e que pretendam denunciá-las, protegendo assim o interesse público; as dinâmicas em torno do *Whistleblowing* merecem uma observação cuidadosa que o Direito e a Sociedade, em geral, e as Polícias, entre elas a GNR, em particular, terão de construir harmoniosamente com serenidade e temperança.

Crê-se que, pelo analisado, já existem instrumentos jurídicos suficientes para os policias poderem zelar e fazer cumprir a conformidade legal, pelo que se não é excessivo como um todo, aos “olhos” do ordenamento jurídico português, o *Whistleblowing* no seio da polícia (GNR) dever ser entendido como uma das matérias excecionadas ao âmbito de aplicação do RGPD, mormente no enquadramento da proteção das informações classificadas (cf. artigo 3.º, n.º 3, alínea a) do RGPD).

Os conteúdos abordados neste texto são alguns dos aspetos relevantes e desafios que se antecipam para este tema (*Whistleblowing*), que, para além de atual numa sociedade de transformações constantes e acrescidas complexidades, como sendo por exemplo as impostas pela economia digital e a cibersegurança; se reveste ainda de um carácter de reflexão urgente determinado pela entrada em vigor do RGPD.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Fábio and Patrick de Pitta Simões, “Whistleblowing e goodwill: o que os aproxima para além da terminologia em língua inglesa?”. In *Compliance y lucha contra la corrupción en España, Portugal e Iberoamérica*. coord. by Frederico de Lacerda et. al. Editorial Dykinson, 2021.
- CARDOSO, Pedro, “As Informações em Portugal”. *Nação e Defesa*, Ano V, n.º 15 (1980).
- CLEMENTE, Pedro José Lopes, *Cidadania, Polícia e Segurança em Portugal*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, 2015.
- PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, “Tendência e ruturas na evolução do Direito Penal Económico”, *Católica Law Review*, vol. 1, n.º 3 (2017): 1.3 (2017): 91-113.
- PITTA SIMÕES, Patrick de, “O responsável pelo tratamento de dados (pessoais) gerados pelo *Whistleblowing*”. In *Anuário de Proteção de Dados 2021*, coord. Francisco Pereira Coutinho and. Graça Canto Moniz. CEDIS, 2021.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 6ª Edição. Coimbra: Almedina, 2019.

9

A POLÍCIA E OS CRIMES CONTRA A NATUREZA EM PORTUGAL: CONSTRANGIMENTOS VÁRIOS PARA A ATUAÇÃO POLICIAL



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LERDA - PORTUGAL

David Pereira

Comissário da Polícia de Segurança Pública

Luís Elias

Superintendente da Polícia de Segurança Pública

RESUMO:

O estado periclitante do planeta e o aumento da consciência disso mesmo por parte da globalidade da população mundial tem levado a que se tomem medidas cada vez mais protetivas da natureza e do ambiente, em geral. Neste contexto, os Estados, através das suas organizações – designadamente as policiais –, têm desenvolvido uma intensa atividade de controlo sob várias áreas, onde se inclui a da preservação das espécies protegidas de animais e plantas, e, bem assim, dos ecossistemas e biomas. Neste campo, Portugal não é exceção, tendo as forças de segurança – *vulgo* polícias – um papel crucial na fase de implementação dos inúmeros diplomas legais que regulam estas matérias.

PALAVRAS-CHAVE: espécies protegidas; proteção ambiental; polícias; Portugal

COMO CITAR:

PEREIRA, David e Luís Elias. "A Polícia e os Crimes contra a Natureza em Portugal: Constrangimentos vários para a atuação policial". Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 170-187.

INTRODUÇÃO

A par da liberdade e das necessidades de alimentação, a segurança tem sido, ao longo dos tempos, uma das principais preocupações dos seres humanos. Em Portugal, reconhecendo esta relevância, em 1976, o legislador constitucional formulou um artigo (27.º da Constituição da República Portuguesa – CRP) no qual colocou no mesmo patamar o direito à liberdade e à segurança. Neste domínio, existe um consenso alargado na doutrina em que o primeiro constitui um verdadeiro direito e o segundo é mais uma garantia daquele e de todos os outros direitos fundamentais e, dentro destes, dos direitos liberdades e garantias e dos direitos económicos, sociais e culturais¹, devendo ambos coexistir de forma proporcional, sem uma sobreposição clara de um ou de outro², com ambos os direitos a intersectarem-se com o princípio da igualdade³.

Esta imposição constitucional abrange, portanto, o direito (subjetivo⁴) ao ambiente – direito fundamental de terceira geração⁵ – e à qualidade de vida, como na epígrafe do artigo 66.º, e a um “ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”, como disposto no n.º 1 do mesmo artigo, devendo os cidadãos poder

- 1 Cfr. José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*. (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 475.
Entre uns e outros, a distinção que é comumente aceite é que enquanto os primeiros (direitos à vida, integridade física, liberdade e segurança, propriedade privada, participação política, entre outros) fazem parte do núcleo essencial da vida em sociedade, sendo diretamente vinculativos sem necessidade de legislação infraconstitucional para os materializar, os segundos (direito ao trabalho, à habitação, à proteção social, ao ambiente, entre outros) são usualmente – e, pelo menos, em parte – de aplicação indireta, carecendo de densificação através de normas avulsas.
- 2 Cfr. Manuel Monteiro Gomes Valente, *Teoria geral do Direito Policial*. Tomo I, (Coimbra: Almedina, 2005), 51-52; Rui Carlos Pereira, *Alocução efectuada no Seminário Liberdade, Segurança e Justiça: Valores Fundamentais da Europa* (Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, 2007).
- 3 Vitalino Canas, “O princípio da proibição do excesso: em especial, na conformação e no controlo de atos legislativos” (Tese de doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016), 1201.
- 4 Não existe um direito objetivo ao ambiente, uma vez que este não é passível de apropriação, nem no seu todo nem em partes do mesmo, isto ao contrário do (também constitucional, pelo n.º 1 do artigo 66.º da CRP) dever de proteger o ambiente, que acarreta, por um lado, ações (dever positivo) por parte do Estado e dos particulares que o promovam e protejam, e, por outro, inações (dever negativo), ou seja, que os atores referidos se abstenham de realizar condutas que lesem o ambiente (cfr. Canotilho e Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)* 844-48).
- 5 Apesar de as Nações Unidas considerarem que os direitos humanos são “indivisíveis, interdependentes e interrelacionados”, devendo ser tratados “globalmente de forma justa e igualitária” (Cfr. ponto 1/5 da *Declaração de Viena sobre os Direitos Humanos*), a grande maioria da doutrina nacional e internacional considera a existência de três ou quatro gerações de Direitos Humanos. Uma fação que – como Canotilho e Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, 306-19 – identifica quatro gerações, subdivide-as da seguinte forma: uma primeira que engloba os ‘direitos de liberdade’, uma segunda que congrega os direitos de participação política, uma terceira que diz respeito aos direitos sociais e uma quarta que emergiu mais recentemente e considera, por exemplo o direito ao ambiente. Outra que – como Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, (Rio de Janeiro: Elsevier, 2004), 10, e José Luis Bolzan de MORAIS, *Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o direito na ordem contemporânea* (Porto Alegre: Livraria do Advogado), 3-10, apenas considera três gerações, tende a englobar o direito ao ambiente na terceira geração, ou seja, nos direitos fundamentais sociais e culturais.

usufruir deste de forma livre – ainda que respeitando sempre os restantes seres humanos e a natureza e os seus limites, em geral – e segura, nos termos do núcleo duro da norma constitucional e daquilo que a lei ordinária consagra, designadamente do preceituado na Lei n.º 19/2014, de 14 de abril – define as Bases da Política de Ambiente –, a qual, densificando o evidência, no n.º 2 do artigo 5.º que “o direito ao ambiente consiste no direito de defesa contra qualquer agressão à esfera constitucional e internacionalmente protegida de cada cidadão, bem como o poder de exigir de entidades públicas e privadas o cumprimento dos deveres e das obrigações, em matéria ambiental, a que se encontram vinculadas nos termos da lei e do direito”.

Atente-se que na CRP o ambiente é tratado no seu sentido amplo e antropocêntrico⁶, englobando tanto o ambiente propriamente dito, como a qualidade de vida, e associando a estes domínios aspetos tais como os elementos históricos e os patrimónios cultural e paisagístico⁷.

Numa conceção alargada de segurança, a própria Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna), prevê que as medidas inscritas se destinam, “em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública” (artigo 1.º n.º 3). Salienta-se, assim, o caráter inovador da Lei de Segurança Interna em Portugal, ao consignar a defesa do ambiente como um dos fins da segurança interna, em paridade com os objetivos tradicionais como sejam a proteção da vida, da integridade física e da paz pública.

Daqui, e da pressão da opinião pública (individual, coletiva – designadamente através de organizações não-governamentais – e com a ajuda dos órgãos de comunicação social) e da evolução do conhecimento científico, parecem ter emergido, por um lado, uma subcategoria da segurança denominada ‘segurança ambiental’, nos termos do apresentado genericamente por Soromenho-Marques⁸ e, por outro, um novo ramo (autónomo) do direito,

6 Em contraposição com um sentido ecocêntrico em que o ambiente e os seus componentes naturais são protegidos e considerados devido ao seu valor intrínseco.

7 Canotilho e Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, 847-48; Carla Amado Gomes, “O ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente”. Em *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, editado por Carla Amado Gomes (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2005), 14-5.

8 VIRIATO SOROMENHO-MARQUES, “A ‘segurança ambiental’: introdução e perspectivas”, em *Estudos de Direito e Segurança*, coordenado por Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira (Coimbra: Almedina, 2007), 429-37.

nos termos do considerado por Gomes⁹ e também por Antunes¹⁰, Condesso¹¹ e Garcia¹², sendo que da confluência de ambos resultam normas de Direito (internacional, comunitário e interno) que visam, por um lado, promover a defesa do ambiente e, por outro, proteger-nos contra os perigos e riscos ambientais, tenham eles origem natural ou sejam desencadeados pela ação humana, pese embora, no caso dos primeiros e devido ao aquecimento global e às alterações climáticas, se possa também afirmar que, no caso de eventos meteorológicos extremos (*i.e.* furacões, ondas de calor e de frio, entre outros) e processos ambientais lentos (*i.e.* desertificação e subida do nível médio das águas do mar) o homem tem também responsabilidade no seu agravamento.

Dentro desta problemática, a preservação da biodiversidade e dos próprios ecossistemas – que providenciam muitos dos serviços essenciais para o homem¹³ – é uma questão fundamental, não só porque o risco de extinção de determinadas espécies de fauna e flora é agora muito mais elevado – “mil vezes superior à média histórica e a pior desde a extinção dos dinossauros”¹⁴ – devido às alterações climáticas¹⁵, mas também porque a criminalidade ambiental, designadamente, o tráfico e a caça e comércio ilícitos de espécies animais e plantas – exóticas e autóctones –, têm colocado pressão sobre inúmeras espécies que não são tão vulneráveis perante as mudanças no clima¹⁶.

Do necessário equilíbrio entre utilização dos recursos naturais imprescindíveis para a vida dos seres humanos e para o desenvolvimento económico e a imperativi-

- 9 Carla Amado Gomes. “Ambiente (Direito do)”. em *Textos dispersos de direito do ambiente*, organizado por Carla Amado Gomes (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2005), 80-90; GOMES, “O ambiente”, 25-32; Carla Amado Gomes, *Introdução ao direito do ambiente* (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2014), 30-34.
- 10 Luís Filipe Colaço Antunes, *O direito público do ambiente: diagnose e prognose da tutela processual da paisagem* (Coimbra: Almedina, 2008), 45-56.
- 11 Fernando dos Reis Condesso, *Direito do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2014), 19-25.
- 12 Maria da Glória F. P. D. Garcia, *O lugar do direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2007), 369-498.
- 13 Alexandra Aragão, “Dano ecológico: critérios práticos de identificação e avaliação”. *Revista do CEJ*, n.º II (2013): 278-9.
- 14 Vanda Felbab-Brown, *The extinction market: wildlife trafficking and how to counter it*. (Oxford: Oxford University Press, 2017), 1.
- 15 Mohsen. M. Aboulnaga, Amr F. Elwan e Mohamed R. Elsharouny. *Urban climate change adaptation in developing countries: policies, projects, and scenarios* (Cham: Springer, 2019), 22-3; Eftec e IEEP, *The use of market-based instruments for biodiversity protection – the case of habitat banking* (Londres, Eftec, 2010), 15-9; IPCC, *Climate change 2021: the physical science basis – Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Genebra, UNEP – IPCC, 2021), Capítulo 1, 20 e ss.
- 16 Felbab-Brown, *The extinction*, 11-8; Juma Salum, Abraham Eustace, Pius F. Malata e Obeid F. Mbangwa, “Wildlife crime promoted by weak governance”, *African Journal of Ecology*, 56 (2018), n.º 1: 1-3.

dade que este uso se concretize de forma sustentável e dentro de padrões éticos em respeito pela natureza, emerge a questão da proteção ambiental, em sentido lato, e, dentro desta atividade, a efetivação de implementação nos normativos legais, através quer das autoridades administrativas, quer, com mais preponderância, pelas polícias.

Neste contexto, pese embora existam outras entidades que tenham atribuições no plano da preservação ambiental – tais como a Inspeção Geral da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, Guarda Nacional Republicana, Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, Polícia Marítima e Autoridade Tributária e Aduaneira –, o que se pretende neste breve texto é evidenciar a atividade da Polícia de Segurança Pública na proteção e preservação das espécies protegidas, especialmente no contexto nacional, salientando as principais dificuldades relacionadas com a aplicação da lei.

A CRIMINALIDADE AMBIENTAL – CARACTERIZAÇÃO E DIFICULDADES

Não merecendo historicamente a mesma atenção por parte das autoridades – e mesmo dos órgãos de comunicação social e da comunidade em geral – da criminalidade praticada contra pessoas ou, por exemplo, dos tráficos de droga, de seres humanos e da contrafação¹⁷, a criminalidade ambiental e, particularmente a relacionada com o abate ou comércio ilícito de espécies protegidas, tem ultimamente surgido com maior preponderância nas agendas políticas internacionais e comunitárias¹⁸, repercutindo-se tal, como não poderia deixar de ser, no plano nacional, muito em razão das implicações que esta atividade criminosa tem não só na conservação da vida selvagem e na manutenção da estabilidade dos ecossistemas, como também nas populações locais – especialmente nos países em desenvolvimento –, cuja subsistência em muito depende direta ou indiretamente destes recursos e dos serviços que por eles são providenciados¹⁹.

Além do mais, começou a perceber-se que a criminalidade perpetrada internamente envolvendo espécies protegidas está normalmente relacionada com outras práticas criminais que têm sido colocadas em primeiro plano pelas autoridades como de pre-

17 UNEP e INTERPOL, *The rise of environmental crime: a growing threat to natural resources, peace, development and security* (Nairóbi: UNEP, 2016), 7.

18 Michael G. Faure, “A paradigm shift in environmental criminal law”. Em *Fighting environmental crime in Europe and beyond*, editado por R. Sollund, C. H. Stefes e A. R. Germani (Londres, Inglaterra: Palgrave MacMillan, 2016), 27-32; Justin Kurland, “Wildlife trafficking: the Problem, patterns, and a promising path toward prevention”. Em *International and Transnational Crime and Justice*, editado por Mangai Natarajan (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 55-60.

19 Salum, Eustace, Malata e Mbangwa, “Wildlife,” 1-2; Ragnhild Sollund, “Expressions of speciesism: the effects of keeping companion animals on animal abuse, animal trafficking and species decline”. *Crime, Law and Social Change*, 55 (2011), n.º 5. 443-5.

venção e combate prioritário²⁰, tais como a corrupção, o branqueamento de capitais, falsificação de documentos e outras tipologias criminais praticadas por grupos de delinquentes ou que se desenvolva de forma organizada²¹, algo que, a par de outras questões, complexifica a intervenção das autoridades judiciais, policiais e administrativas.

Uma dessas questões resulta da dificuldade de interpretação e de aplicação das normas contraordenacionais e criminais ambientais, tendo em conta que, para além de muito técnicas, têm ramificações para vários ramos do direito. Na verdade, para se efetuar o enquadramento jurídico de muitas condutas ilícitas neste domínio raramente se cinge a um único diploma legal. Por exemplo, no domínio criminal, aos intérpretes e promotores da justiça penal não basta compreenderem o ilícito-tipo para nele enquadrar a conduta do agente. Além disso, por remissão implícita destas normas penais, terão de recorrer frequentemente à consulta de normativos administrativos, assim como a atos (*i.e.*, licenças e autorizações) e a regulamentos da mesma índole, emanados pelos competentes serviços da Administração Pública e pelas autarquias. Mais, em determinados casos, como veremos, as autoridades judiciárias têm ainda de solicitar peritagens às autoridades administrativas, como acontece por exemplo no âmbito das espécies selvagens de fauna e flora para que se confirme a identificação de determinado exemplar, tendo em vista o seu enquadramento ou não nas normas administrativas de proteção.

A proteção do ambiente – como a generalidade dos bens jurídicos difusos – é garantida, ao nível penal, por normas que não encerram em si mesmas todo o ilícito-tipo e tendem a ‘apostar todas as fichas’ na antecipação de um perigo abstrato: consideram-se a incerteza, o risco e o desconhecimento científico do momento com guardiões, neste caso, da Natureza, do Ambiente, em geral, e, em último caso, da humanidade.

Veja-se mesmo que alguns penalistas (uma minoria) defendem que esta modalidade de ilícitos-tipo criminais enforma aquilo que se designa por ‘normas penais em branco’²², ou seja, violam o princípio da legalidade (princípio *nullem crimen, nulla poe-*

20 No caso português, ver a Lei n.º 55/2020, de 27 de Agosto – define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biênio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal), 7.

21 UNEP e INTERPOL, *The rise*, 8; UNODC. *World wildlife crime report: trafficking in protected species 2020* (Nova Iorque: Nações Unidas, 2020), 19-21.

22 De acordo com Manuel Cavaleiro de Ferreira, deve considerar-se ‘norma penal em branco’ “aquela em que falta inicialmente o preceito primário”; ou seja, “comunica-se a sanção para uma infração cujos elementos constitutivos só parcial e não totalmente estão definidos no preceito primário [*Lições de direito penal* (Coimbra: Almedina, 2010), 53]. Sobre a necessidade de determinados preceitos administrativos na formulação de ilícitos penais, GÜNTHER JAKOBS, *Dogmática de derecho penal y la configuración normativa de la sociedad* (Madrid: Thomson Civitas, 2004), 38-41.

na *sine lege*), uma vez que não é de imediato claro ao agente que está a infringir uma norma e que, por tal motivo, lhe poderá vir ser aplicada uma pena/sanção penal²³, pelo que, no caso português, se poderá estar perante um ‘erro sobre a ilicitude’ (exclusão da culpa) previsto no n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal.

Além do já elencado, os descritivos destes ilícitos contêm muitas vezes conceitos vagos e/ou indeterminados. Exemplificando: o ilícito tipo do crime ‘danos contra a natureza’, previsto e punido nos termos do n.º 1 do artigo 278.º do Código Penal, estipula que:

Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições:

- a) Eliminar, destruir ou capturar exemplares de espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou eliminar exemplares de fauna ou flora em *número significativo*;
- b) Destruir ou deteriorar significativamente habitat natural protegido ou habitat natural não protegido causando a este perdas em espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou em *número significativo*; ou
- c) *Afectar gravemente* recursos do subsolo²⁴; é punido com pena de prisão até 5 anos.

Como se pode verificar, qualquer um dos três ilícitos-tipo [alíneas a), b) e c)] contêm expressões/conceitos indeterminados, que, embora perceptíveis, não se encontram densificados em qualquer outro normativo, pelo que competirá quer às autoridades policiais, quer posteriormente às autoridades judiciárias – com recurso a especialistas das várias áreas – avaliar se, em determinado momento e local, o abate, morte ou captura de determinado número de espécies é de tal forma grave que se possa considerar que foi cometido, neste caso, um dos crimes previstos no número 1 do artigo 278.º. De notar que este não é um problema exclusivo do ordenamento jurídico ambiental português, visto que tem sido apontado em vários fóruns como uma questão praticamente transversal ao nível da União Europeia e mesmo mundial, para o qual não existe ainda

23 Sobre o princípio da legalidade, veja-se, por exemplo, Alessandro Baratta, *Criminología y sistema penal – Compilación in memoriam* (Buenos Aires: Editorial B de F, 2004), 305 e ss. e Jesús María Silva Sánchez, *Aproximación al derecho penal contemporáneo* (Barcelona: J. M. Bosch, 1992), 252-259.

24 Itálico nosso.

uma solução, pese embora os debates que tem suscitado²⁵. Para melhor percepção do leitor, veja-se que, em alguns casos, o abate de um determinado exemplar de uma espécie pode ter consequências gravíssimas em termos de biodiversidade e, noutros, a morte de milhares não terá consequências de maior para os ecossistemas.

Considerando estas dificuldades, poder-se-ia colocar em causa a pertinência de efetivar a proteção ambiental através do direito penal, assim como questionar – se se entender que sim, que é importante a intervenção desta salvaguarda jurídica – sobre a melhor forma de tal ser concretizado. Assim, formulamos duas questões que certamente não andam longe do pensamento de muitos de nós:

- a) seria possível, para proteção de atentados graves contra o ambiente, formularem-se ilícitos-tipo criminais sem recurso a técnicas de remissão para o direito administrativo?
- b) será mesmo necessário existirem crimes ambientais?

Quanto à primeira questão, a resposta é afirmativa: era possível. Mas ao afirmar-se que seria possível não quer dizer-se que tal fosse, no nosso entender, a melhor solução. É que a formulação de uma incriminação desta índole seria tão complexa, densa e extensa que mesmo um jurista teria dificuldade na sua interpretação²⁶. Como refere Mendes a este propósito, os “riscos difusos, não sendo discrimináveis através de enunciados simplificados e intuitivos, só podem ser referidos (catalogados) através da técnica da *normação penal em branco* [significando tal] que os crimes contra o ambiente não são apreensíveis a partir de dados da própria lei penal, mas somente a partir de disposições complementares extrapenais, usualmente de *direito administrativo* para as quais a lei penal remete”²⁷.

25 Sobre esta matéria, para maior densificação, ver António Sequeira Ribeiro, “Instrumentos de tutela do ambiente: contra-ordenações e crimes ambientais”. In C. A. Gomes & T. Antunes (Coords.), *A revisão da Lei de Bases do Ambiente, Actas do Colóquio realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa nos dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011*, 207-267, coordenação de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes (Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011), 252 e ss..

26 A inexistência de um *nível zero de poluição* implica que, para cada local e em cada momento, se determinem administrativamente limites máximos de emissões poluentes, quer considerando as tecnologias existentes, quer o tipo de atividade, quer ainda a eficiência dos processos de produção, resultando o valor desses limites naquilo que em termos económicos se designa por *nível ótimo de poluição*, cuja determinação poderá ser aprofundada em: JASON SCORSE, *What environmentalists need to know about economics* (Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2010), 17-26; George. E Halkos e Christos. P. Kitsos, “Optimal pollution level: a theoretical identification”. *Applied Economics* 37 (2005), n.º 13, 1476-7.

27 Paulo Sousa Mendes, *Vale a pena o direito penal do ambiente*. (parte I). (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2000), 93.

Ao mesmo tempo – e ainda que estas normas penais não estivessem integradas no Código Penal mas, sim, em legislação avulsa –, tornar-se-ia imensamente moroso e burocrático o processo que visasse proceder a qualquer alteração à norma, devido, por exemplo, à necessidade de integração de novas substâncias perigosas ou potencialmente perigosas para o ambiente ou da alteração de valores limites para determinadas emissões poluentes, algo que seria claramente prejudicial para a proteção dos bens jurídicos em causa.

Em relação à segunda, temos de afirmar que para se efetivar a proteção do ambiente não é necessário que determinadas ações ou omissões sejam criminalizadas, podendo estas ser previstas a título de mera ordenação social, como já acontece com a grande maioria das infrações ambientais, com relativo sucesso no nosso país e no estrangeiro.

Acontece, contudo, que o atual estado periclitante do ambiente, a exploração desmesurada de recursos naturais escassos e não renováveis e a pressão concretizada por organizações internacionais e organizações não-governamentais e ainda pelos cidadãos, levou a que muitos Estados decidissem elevar o patamar de proteção ambiental do nível administrativo para o nível criminal, tal como aconteceu com o Estado Português em 1995, sendo que, em 2008, a própria União Europeia veio estabelecer padrões mínimos de proteção para todos os Estados-Membros através da Diretiva 2008/99/CE²⁸ – Proteger o ambiente através do direito penal –, a qual se encontra neste momento em fase de revisão, por forma a aumentar a eficácia na aplicação da justiça penal neste domínio. A transposição do estipulado nesta Diretiva foi integrado no ordenamento jurídico nacional, em 2011, através da inclusão do artigo 279-A, cuja epígrafe é ‘Atividades perigosas para o ambiente’.

Entendemos, portanto, que em situações muito específicas, se justifica a proteção de determinados bens jurídicos ambientais pela via penal, especialmente se considerarmos a função de prevenção geral do direito penal que tal tende a acarretar. Como também referiu Pereira, considerando a situação de degradação das “condições ecológicas” com “profundas repercussões na vida, na saúde e na liberdade dos seres humanos (...), faz todo o sentido (mesmo numa perspetiva antropocêntrica, que esqueça o tema dos direitos dos animais por si mesmos) identificar o ambiente como bem jurídico digno e carente de tutela penal”²⁹.

28 Diretiva 2008/99/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa à proteção do ambiente através do direito penal (Jornal Oficial L 328 de 6/12/2008, 28-37).

29 Rui Carlos Pereira, *Os crimes contra o ambiente na revisão do Código Penal. Alocação efectuada na Universidade Lusíada* (Porto, Universidade Lusíada, 2006), 1.

Regista-se ainda uma cada vez maior interconexão entre diversas tipologias criminais – tráfico de estupefacientes, tráfico de seres humanos, tráfico de armas, roubos e furtos e os crimes ambientais –, na medida em que as organizações criminais diversificam as suas áreas de negócio, cooperam entre si, internacionalizam as suas atividades, visando o lucro rápido e fácil³⁰.

A PROTEÇÃO DA FAUNA E FLORA AUTÓCTONE E EXÓTICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS: BREVES NOTAS

A proteção de espécies de fauna e flora no ordenamento jurídico português concretiza-se essencialmente a dois níveis. Um primeiro, através de um regime específico de mera ordenação social (*vulgo* contraordenações) e, um segundo, subsidiário daquele, através de tipologias criminais, constantes no Código Penal, designadamente nos artigos 278.º, 279.º e 280.º, sendo que o primeiro pretende salvaguardar diretamente tanto animais como plantas e os restantes fazem-no mas indiretamente, uma vez que aquilo que pretende precaver são as várias formas de poluição (emissões poluentes, etc.). Sobre a parte criminal não nos vamos alongar, considerando aquilo que explanámos no ponto anterior.

Já no que concerne ao nível contraordenacional, existem normativos destinados exclusivamente às espécies exóticas – proteção de animais e plantas vivas, espécimes e produtos derivados – e um outro regime que visa a preservação das espécies autóctones. O enquadramento geral para ambos os casos é agora feito através da Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030³¹ (ENCNB 2030).

Iniciando pelas autóctones, a sua proteção é garantida diretamente através do Decreto-Lei nº 92/2019, de 10 de Julho (DL92)³², o qual veio revogar o anterior regime que vigorou durante praticamente vinte anos e que se encontrava de alguma forma já desajustado com a realidade ambiental e climática atual. O ‘novo’ regime tem o condão de ser mais holístico e de, sem deixar de prever normas reativas – conter inúmeras medidas preventivas – numa clara indicação de que ‘mais vale prevenir do que remediar’ –,

30 European Commission. *EU action plan against wildlife crime trafficking (COM(2016) 87 final)* (Bruxelas: União Europeia, 2016); Sophie Lemaître e Nathalie Hervé-Fournereau, “Fighting wildlife trafficking: an overview of the EU’s implementation of its action plan against wildlife trafficking”, *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 23 (2020), n.º 1. 63-4; Stephan Sina, Christiane Gerstetter, Lucas Porsch, Ennid Roberts, Lucy Olivia Smith, Katharina Klaas e Teresa Fajardo de Castillo. *Wildlife crime: study for the ENVI Committee* (Bruxelas: Policy Department A: Economic and Scientific Policy – European Parliament, 2016), 30-8.

31 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 55/2018, de 7 de Maio.

32 Estabelece o regime jurídico aplicável ao controlo, à detenção, à introdução na natureza e ao repovoamento de espécies exóticas e assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) nº 1143/2014 (que também viu a sua Lista da União recentemente atualizada: Regulamento de Execução 2019/1262, de 25 de Julho).

estabelecendo-se mecanismos de deteção e de controlo antecipado. Além destes aspetos, esta nova regulamentação veio estender o nível de proteção a dezenas de novas espécies de plantas (incluindo algas) e animais (de praticamente todas as classes), sendo proibida tanto a sua deteção, como o cultivo, criação/reprodução e uma série de inúmeras outras que possam colocar em causa quer a sustentabilidade da própria espécie como dos ecossistemas. Ademais, mostrando que o catálogo de espécies não é estanque, os artigos 17.º e 18.º preveem a possibilidade de, respetivamente, a listagem ser revista periodicamente (lapso temporal não superior a seis anos) e de, através de requerimento de qualquer interessado, poder ser considerada a inclusão de outras espécies.

Ainda no que respeita às autóctones, a Portaria n.º 55/2015, de 27 de Fevereiro, veio regular o regime de aplicação do apoio para a ‘Manutenção de raças autóctones em risco’, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente³³, revelando-se extremamente importante neste domínio.

No domínio das exóticas, para além do diploma já referido, a proteção faz-se essencialmente ao nível global, através da Convenção CITES³⁴, ao nível comunitário, com recurso aos Regulamentos (CE) n.ºs 338/97 do Conselho – que estabelece o quadro legal referente ao comércio de espécies de animais e plantas no espaço da União Europeia, assim como a importação, exportação e reexportação de espécimes dessas espécies que constam nos seus quatro anexos – e 865/2006 da Comissão – que define as regras de aplicação do Regulamento 338/97 – e no domínio nacional, através do Decreto-Lei n.º 121/2017, de 20 de Setembro – promove, em território nacional, tanto a execução da Convenção CITES como dos regulamentos comunitários mencionados.

De notar que a regulamentação europeia é mais restrita que a prevista na Convenção CITES, tendo as espécies (protegidas) sido divididas em quatro anexos, enquanto que esta última apenas dispõe de três anexos, sendo que, em qualquer dos casos, o primeiro anexo contempla as espécies em risco de extinção ou sob forte ameaça e cujo comércio (importações e exportações) é interdito, enquanto que nos seguintes o nível de proteção vai diminuindo, sendo possível a comercialização dos animais e plantas aí inscritos, mas usualmente sob controlo das autoridades administrativas dos vários países.

33 Aprovado pela Decisão C (2020) 9374, de 16 de Dezembro.

34 *Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção*, também designada por *Convenção de Washington*, foi assinada na cidade de Washington a 3 de Março de 1973 – tendo sido ratificada por 183 países, sendo que Portugal o fez através do Decreto nº 50/80, de 23 de Julho –, promovendo atualmente proteção a quase seis mil animais e a mais de trinta mil plantas. Aprova, para ratificação, a Convenção sobre o *Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção*.

A AÇÃO DAS POLÍCIAS (VULGO FORÇAS DE SEGURANÇA) EM PORTUGAL

Dentro do enquadramento *supra*, as Forças e Serviços de Segurança nacionais – Polícia de Segurança Pública (PSP), Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia Marítima (PM) – têm apostado crescentemente na proteção ambiental, quer através de ações de sensibilização junto dos cidadãos, quer da fiscalização e da prevenção, quer ainda no domínio da investigação criminal.

Refira-se, a propósito, o trabalho das Brigadas de Proteção Ambiental da Polícia de Segurança Pública (BriPA – PSP)³⁵, criadas em 2006, e do Serviço de Proteção da Natureza da Guarda Nacional Republicana (SEPNA – GNR), criado no mesmo ano, que muito têm contribuído para a deteção de milhares de infrações à legislação ambiental, nos planos contraordenacional e criminal, sendo que a atividade da PSP é mais voltada para os atentados ao ambiente em meio urbano e a da GNR mais para as áreas rurais, de acordo também com o princípio da territorialidade que norteia a separação de áreas físicas de atuação das forças de segurança.

Também nestes domínios, mas numa área de atuação mais restrita – mar, orla marítima e cursos de água navegáveis –, a PM tem também contribuído para este desígnio, especialmente no que concerne à captura e tráfico (ilícito) de enguias em estado juvenil, um dos maiores problemas do país neste momento e que tem juntado em grupos de trabalho e em várias operações específicas não só as polícias, como as autoridades judiciárias e administrativas.

Esta (próficua) cooperação e colaboração entre organismos policiais nacionais tem-se estendido igualmente ao nível internacional, com as polícias portuguesas a participarem, desde há alguns anos a esta parte e com regularidade, em operações despoletadas quer pela INTERPOL, quer pela EUROPOL para combate à criminalidade ambiental relacionada com a preservação das espécies protegidas de fauna e flora, obtendo resultados operacionais dignos de registo, os quais têm vindo a ser reconhecidos pelas instâncias comunitárias e mundiais.

Daqui e por fim, dada a complexidade da criminalidade ambiental, entendemos que o trabalho em rede – envolvendo quer as forças quer os serviços de segurança, assim como as autoridades administrativas e judiciais – é essencial para que o esforço (conjunto) de implementação das normas ambientais internas

35 Ao mesmo tempo, ainda que noutra domínio, sublinha-se igualmente a existência de projetos de defesa dos direitos dos animais, como é o caso do Projeto Defesa Animal da PSP que criou um endereço de correio eletrónico para denúncia de situações de maus-tratos ou de abandono de animais por parte dos cidadãos.

e internacionais seja eficaz e efetivo, ou seja, que seja concretizada a proteção do ambiente e, logo, de todos os seus componentes bióticos e abióticos, onde o homem naturalmente se inclui.

CONCLUSÃO

A destruição dos ecossistemas e das espécies, assim como as alterações climáticas têm um potencial perturbador da segurança dos Estados e das comunidades humanas, podendo criar efeitos em cadeia como escassez alimentar, pandemias, migrações em massa, conflitos armados à escala regional ou mesmo global. Por outro lado, a criminalidade encontra-se cada vez mais interconectada, nomeadamente a criminalidade organizada, a criminalidade violenta, a criminalidade de massa e, em particular, os tráficos de lixo eletrónico, de espécies protegidas, de madeiras exóticas, entre outros.

A criação de instrumentos jurídicos internacionais e nacionais eficazes – o que implica que, entre outras particularidades, sejam o mais claras possíveis e sem conceitos indeterminados que dificultam de sobremaneira a aplicação das normas por parte das autoridades administrativas, policiais e judiciárias – é crucial para permitir um entendimento comum em termos preventivos e repressivos, permitindo a cooperação policial e judiciária supraestadual no combate à criminalidade organizada transnacional, patente nas centenas de apreensões que têm sido efetuadas nos aeroportos nacionais, nos portos, por via terrestre, em ações de fiscalização em ambiente urbano, quando por exemplo, no âmbito de ações de repressão de outras tipologias criminais, como a violência doméstica ou na fiscalização de armas e explosivos, as Forças de Segurança detetam também situações de maus tratos a animais ou a posse de espécies protegidas pela Convenção CITES e nos demais normativos desta natureza.

A destruição do ambiente natural constitui uma das principais ameaças do século XXI, pelo que a aposta na sensibilização dos governos, das comunidades, das autoridades judiciais e policiais e dos cidadãos e o crescimento de uma consciência coletiva para os riscos que a humanidade incorre face à destruição do planeta poderão ser os catalisadores da mudança à escala global.

BIBLIOGRAFIA

- ABOULNAGA, Mohsen. M., Amr F. Elwan, A. F. e Mahamed R. Elsharouny. *Urban climate change adaptation in developing countries: policies, projects, and scenarios*. Cham: Springer, 2019.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O direito público do ambiente: diagnose e prognose da tutela processual da paisagem*. Coimbra: Almedina, 2008
- ARAGÃO, Alexandra. “Dano ecológico: critérios práticos de identificação e avaliação”. *Revista do CEJ*, n.º 11 (2013): 271-307.
- BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal (Compilación in memoriam)*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 7.^a reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CANAS, Vitalino. *O princípio da proibição do excesso: em especial, na conformação e no controlo de atos legislativos*. Tese de doutoramento. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes e Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*. vol. I. 4.^a ed. Revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CONDESSO, Fernando dos Reis. *Direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2014.
- EFTEC, IEEP. *The use of market-based instruments for biodiversity protection: the case of habitat banking* (Technical report), Londres, Eftec, 2010
- EUROPEAN COMMISSION. *EU action plan against wildlife crime trafficking (COM(2016) 87 final)*. Bruxelas: União Europeia, 2016.
- FAURE, Michael G.. “A paradigm shift in environmental criminal law”. In *Fighting environmental crime in Europe and beyond*, 17-43, editado por R. Sollund, C. H. Stefes e A. R. Germani. Londres: Palgrave MacMillan, 2016.
- FELBAB-BROWN, Vanda. *The extinction market: wildlife trafficking and how to counter it*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

FERREIRA, Manuel Cavaleiro de. *Lições de direito penal*. Coimbra: Almedina, 2010.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do direito na protecção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007.

GOMES, Carla Amado. “Ambiente (Direito do)”. In *Textos dispersos de direito do ambiente*, 75-103, organizado por Carla Amado Gomes. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2005.

GOMES, Carla Amado. “O ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente”. In *Textos dispersos de direito do ambiente*, 7-33, organizado por Carla Amado Gomes. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2005.

GOMES, Carla Amado. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2014.

HALKOS, George. E. e Christos Kitsos. P. “Optimal pollution level: a theoretical identification”. *Applied Economics* 37 (2005), n.º 13: 1475-1483. <http://dx.doi.org/10.1080/00036840500193625>.

IPCC. *Climate change 2021: the physical science basis – Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genebra: UNEP – IPCC, 2021.

JAKOBS, Günther. *Dogmática de derecho penal y la configuración normativa de la sociedad*. Madrid: Thomson Civitas, 2004.

KURLAND, Justin. “Wildlife trafficking: the Problem, patterns, and a promising path toward prevention”. In *International and Transnational Crime and Justice*, 55-60, editado por Mangai Natarajan. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. <https://doi.org/10.1017/9781108597296.009>.

LEMÂÎTRE, Sophie e Nathalie Hervé-Fourneau. “Fighting wildlife trafficking: an overview of the EU’s implementation of its action plan against wildlife trafficking”. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 23 (2020), n.º 1: 62–81. <https://doi.org/10.1080/13880292.2020.1775949>

MENDES, Paulo Sousa. *Vale a pena o direito penal do ambiente*. (parte I). Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2000.

- MORAIS, José Luís Bolzan de. *Do direito social aos interesses transindividuais: o estado e o direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- PEREIRA, Rui Carlos. *Os crimes contra o ambiente na revisão do Código Penal*. Alocução efectuada na Universidade Lusíada. Porto, 2006.
- PEREIRA, Rui. Carlos. *Alocução efectuada no Seminário Liberdade, Segurança e Justiça: Valores Fundamentais da Europa* (organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais e realizado no dia 27 de Fevereiro de 2007)
- RIBEIRO, António Sequeira. “Instrumentos de tutela do ambiente: contra-ordenações e crimes ambientais”. Em *A revisão da Lei de Bases do Ambiente, Actas do Colóquio realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa nos dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011*, coordenado por Carla Amado Gomes e Tiago Antunes. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011.
- SALUM, Juma., Abraham Eustace, Pius F. Malata e Obeid F. Mbangwa. “Wildlife crime promoted by weak governance”. *African Journal of Ecology*, 56 (2018), n.º 1: 101-108.
- SCORSE, Jason. *What environmentalists need to know about economics*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2010.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. *Aproximación al derecho penal contemporáneo*. Barcelona: J. M. Bosch, 1992.
- SINA, Stephan, C. Gerstetter, L. Porsch, E. Roberts, L. O. Smith, K. Klass e T. F. del Castillo. *Wildlife crime: study for the ENVI Committee*. Bruxelas: Policy Department A: Economic and Scientific Policy – European Parliament. 2016.
- SOLLUND, R. “Expressions of speciesism: the effects of keeping companion animals on animal abuse, animal trafficking and species decline”. *Crime, Law and Social Change*, 55 (2011), n.º 5. 437-451. <https://doi.org/10.1007/s10611-011-9296-3> .
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato. “Segurança Ambiental”. In *Enciclopédia de direito e segurança*, 384-396, coordenação de Jorge Bacelar. Gouveia e Sofia. Santos. Coimbra: Almedina, 2015.

UNEP & INTERPOL. *The rise of environmental crime: a growing threat to natural resources, peace, development and security*. Nairóbi: UNEP, 2016.

UNODC. *World wildlife crime report: trafficking in protected species 2020*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2020.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria geral do Direito policial*. (Tomo I). Coimbra: Almedina, 2005.

WILSON-WILDE, Linzi. "Wildlife crime: a global problem". *Forensic Science Medicine and Pathology* 6 (2010), n.º 3. <http://dx.doi.org/10.1007/s12024-010-9167-8>.

10

A INFLUÊNCIA DO PENSAMENTO
ESTRATÉGICO DO ALMIRANTE SILVA
RIBEIRO NAS FORÇAS E SERVIÇOS
DE SEGURANÇA



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
FORÇA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LEGISLAÇÃO - PORTUGAL

José Cardoso

Investigador independente

RESUMO

Com este pequeno artigo pretendeu-se abordar, de uma forma simples, os campos da estratégia aplicada à segurança numa visão híbrida, militar/policial baseada na colaboração e cooperação, presente no pensamento estratégico do Almirante Doutor António da Silva Ribeiro. Na reflexão do Almirante procura dinamizar e articular das valências de ambos os campos, a fim de dar uma resposta mais assertiva e a menor custo. Este pensamento baseia-se na sua visão político-militar perante os novos desafios das sociedades contemporâneas, adotando uma categoria que se poderia qualificar de estratégica para o País. Arriscando dizer que é o maior estratega militar português dos inícios do século XXI. Pois, sempre soubera explorar, de forma criativa, os campos das oportunidades, vulnerabilidades, potencialidade e ameaças.

PALAVRAS-CHAVES: estratégia; cooperação; colaboração, militar, polícia.

COMO CITAR:

CARDOSO, José. "A Influência do Pensamento Estratégico do Almirante Silva Ribeiro nas Forças e Serviços de Segurança". Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 188-209.

INTRODUÇÃO

Para a elaboração deste pequeno trabalho foram tidas em conta as publicações e palestras efetuadas pelo Almirante Doutor António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro, assim como as entrevistas que ao longo da sua carreira e vida fora dando, quer como militar ou como académico.

O militar sempre soube juntar e separar estas duas actividades por forma a que se completassem uma na outra, e disto, proporcionar uma capacidade de resposta face aos diversos desafios e dificuldades existentes na sociedade contemporânea. Pois, desde muito cedo, observou que as Forças Armadas (FA) podiam servir mais e melhor o País e, assim, retirá-las do ostracismo a que se encontravam face às mudanças de ideologias políticas, isto, após o 25 de abril de 1974. E para isso direccionou o seu pensamento, numa aposta na estratégica/geografia. Já o que me levou a estudar “A influência do pensamento estratégico do Almirante Silva Ribeiro nas forças e serviços de segurança”¹, fora ter observado que, o seu pensamento e visão estratégica é muito profundo, diversificado e abrangente a todos os actores existentes, não só para a condução da guerra, como a definira Clausewitz (1780-1831), “Estratégia é a teoria da utilização dos combates para alcançar o objectivo da guerra”², mas, para alcançar - com sucesso - os objetivos políticos traçados pelos governos em funções, assim como ter colocado o País a falar de estratégia e geografia. Pois, antes disto, existia apenas reflexões teóricas e conceptuais que “tinham dificuldade em “saltar” para fora”³.

Segundo o Almirante, os objectivos ou interesses dos estados só são eficazes se tiverem em conta todos os seus actores. E todos eles devem convergir para esse mesmo fim, e não para servirem os interesses e funções das suas instituições de forma isolada, ou seja, com uma visão egoísta para dentro delas e não para o exterior e para o bem da comunidade. Pois isso iria divergir dos objectivos gerais delineados pelo Estado e servir, unicamente, os interesses egoístas de cada uma delas e não os cidadãos em geral. Dai, se ter definido o pensamento estratégico do Almirante como profundo, pois já não se conduzem os estados para a guerra, mas, para a paz, ou, uma nova “guerra”, que mais não é do que, acompanhar a dinâmica dos novos desafios globais e, efectuar uma “guerra” preventiva. E uma

1 Este texto foi apresentado, telematicamente, no “Congreso Internacional los Desafios de la Policía en la Historia Contemporánea”, de 2 a 4 de dezembro de 2020, na Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad Complutense de Madrid.

2 Carl von Clausewitz, *Da Guerra*, trad. Inês Busse (Forte da Casa, Clássica Editora, 2020), 88.

3 “Alm. Silva Ribeiro: «Teoria geral da estratégia: O essencial ao processo estratégico»”, *Jornal Online Tornado*, de 01/06/2020.

delas é guerra ao tráfico de drogas, pois, como refere Weiland and Sanger-Katz, “*we are losing a life to overdose every five minutes, around the clock*”⁴. Mas não é só as perdas de vida, assim como todos os problemas sociais associados aos tráficos, com prejuízos elevados para as economias e para o bem-estar dos cidadãos. Tal como o clima, pois isto também é um problema global e não regional, que deve envolver uma grande dinâmica entre todos os agentes (policías, militares e civis) no combate à poluição terrestre e marítima.

Ora, a nova dinâmica global requer conhecimentos e visões profundas e alargadas a todos os campos, pois, tronou-se crucial perceber-se, primeiramente, os interesses e desenvolvimento do contrário para, com isto, melhor condicionar as suas acções e objetivos, por forma a conduzi-los para onde o desejamos. Dai uma aposta no conhecimento, na ciência, na investigação, na informação e na tradução de línguas. E esta complexa dinâmica requer novas teorias e ferramentas em que, todos devem direccionar o seu pensamento e raio de acção estratégico para esse mesmo objectivo, face aos actores - que actuam num campo global - e obrigou a encontrar um novo tipo de resposta, também ela global. E, assim, as Forças e Serviços de Segurança (FSS) confrontaram-se, também elas, com estes novos actores e formas de crime organizado, como o terrorismo, pirataria, tráficos e cibercrimes (roubo e manipulação de informação, transações de moeda, principalmente Bitcoin, infiltração em serviços dos estados e empresas). Mas não só, também problemas ligados às catástrofes, pandemias e migrações (tráfico humano e novas formas de escravidão laboral e sexual). E tudo isto, se não for devidamente controlado, põe em causa não só a vida e bem-estar dos cidadãos, mas, também, a sobrevivência de cidades e dos próprios estados, que podem ficar em situação de “estados frágeis” ou “falidos”. E fora para dar uma melhor e mais eficaz resposta a estes novos desafios que o Almirante viu nisso ser altura para fazer convergirem todos os esforços e meios de todos os actores ligados à estrutura do Estado que visem a segurança dos seus cidadãos, tendo em conta a diversidade humana e sua rápida mobilização. E tudo isto, ao menor custo, a fim de superar as novas ameaças internas e externas, pois, os inimigos não são as forças policiais para com os forças militares, ou vice-versa (um jogo de forças), antes pelo contrário, estas forças devem agir em sintonia, conjugando esforços e actividades conjuntas, para assim produzirem um bem maior, que é a tranquilidade e a paz das sociedades ao menor custo, respeitando a independência de cada uma delas. Contudo, como estas instituições também são constituídas por

4 Noah Weiland and Margot Sanger-Katz, “Drug overdose deaths in U.S. at historic highs”, in *The New York Times* (Internacional Edition), de 14-15/05/2022, 7.

peçoas, e as peçoas são vulneráveis, frágeis e facilmente corruptíveis, assim sendo é importante apostar na formação destas peçoas a fim de não imporem as suas vontades e suas ideias peçoais face à dinâmica global absorvendo toda a diversidade a nível político, religioso, ideológico, sexual, cultural e formas de estar na vida.

O ALMIRANTE

O Almirante Doutor António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro, também conhecido pela resistência timorense por Doutor José Rio, aquando prestou apoio para a sua independência, nasceu em Pombal, mais precisamente na Quinta da Formiga, a 14 de outubro de 1957. Ingressou na Escola Naval, em 1974, onde se formara em Ciências Militares-Navais, tendo, em 1978, se especializado em Hidrografia nos Estados Unidos. É um académico, nas áreas da Estratégia, Ciências Políticas e História. E o homem em que se tornara deveu-se ao rigor e austeridade de seu avô paterno Samuel, que lhe ministrou precípios de ética e moral - durante as refeições do almoço - aquando vindo da escola. Gostava de ir às segundas e quintas-feiras com sua mãe à praça, e disto observava as vivências do meio rural. Entrou para a escola com apenas seis anos de idade, onde ingressou diretamente na 2.^a Classe, devido aos ensinamentos das primeiras letras ministradas pelas educadoras Mariazinha e Graciete. Disto, e pela mão do professor Vitorino, quem viu nele um menino com futuro, propôs que realizasse um exame que lhe permitiu ingressar diretamente na 2.^a Classe. Já o interesse do jovem Silva Ribeiro pela hidrografia terá sido devido à influência de seu avô paterno, aquando militar da Marinha e, ter navegado no navio hidrográfico Cinco de outubro. E disto, contado histórias que lhe despertou a curiosidade. Já sua mãe, moldou-lhe o carácter, e o pai, a responsabilidade de uma actividade profissional. Desde sempre teve o gosto de servir o próximo onde encontrou esteira na vida militar, podendo, com isto, fazer bem no que faz e servir bem os portugueses. Grande admirador do ciclismo, fã de Joaquim Agostinho, Mozart e Ludovico Einaudi. É um homem de fé, mas, como ele disse, de “mente agitada e inquieta”, contudo, pelo facto dos princípios militares serem bastante rígidos, canalizou essas suas particularidades para a vida académica. Viveu preocupado em estruturar os estudos marítimos, pois viu nisto uma oportunidade para Portugal, assim como, integrar o mar na estratégica nacional. Como ele próprio disse, “*a vida no planeta precisa do mar*”. Olha para a religião como um conjunto de grandes princípios para sermos melhores homens e mulheres, para vivermos em paz e harmonia uns com os outros, sendo convidado pelo Bispo Rui Valério para ser um missionário. E tal como os choupos, plantados por ele e por seu pai no leito do rio Arunca, o menino Silva Ribeiro nunca mais deixou de crescer, quer como homem, como militar, académico e como peçoia. Atualmente o Almirante Doutor António

Manuel Fernandes da Silva Ribeiro exerce o cargo de Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), desde 1 de Março de 2018 e termo em 2023.

SIGNIFICADO DE ESTRATÉGIA

A palavra estratégia remonta à antiguidade clássica, pois, “só apareceu pela primeira vez com Drácon, no séc. VII a.C., nas suas célebres reformas”⁵, tendo, para o efeito, um significado meramente militar com objetivos políticos, mais especificamente, ligado ao campo da batalha e à figura de um General. Com o fim da Antiguidade Clássica (Séc. VIII a. C. a Séc. V d. C.) o termo desaparecera para, “só nos finais do séc XVIII o termo reapareceria no léxico europeu, mas limitado ao domínio restritivo militar”⁶. Mas fora durante o século XX que a palavra estratégia sofrera uma grande evolução, acompanhando sempre os desenvolvimentos das respostas aos desafios encontrados, a que, atualmente, o Almirante a define como “estratégia total ou integral”⁷. E, como ele referira, “Foi esta experiência dolorosa que levou, entre as duas guerras mundiais, a tomar consciência das novas dimensões da estratégia, de que resultou o conceito de grande estratégia”⁸. Assim como, a figura do estratega que, deixara de estar centrada numa figura militar e, passara a estar centrada numa figura, a que o Almirante a designa como “chefe político-militar”⁹. Contudo, o cerne do seu significado mantivera-se sempre na sua razão de ser, ou seja, como referira o Almirante, sair de uma “situação actual”¹⁰ para alcançar um “futuro desejado”¹¹. Ou seja, a busca de um objectivo através da manipulação das acções. E este raciocínio, já o vamos encontrar em Alain Birrou, quando refere que:

Em sentido figurado, a estratégia é o cálculo e a coordenação a longo prazo do conjunto de disposições e de medidas que surgem como necessárias para se alcançar um resultado final procurado, passando pela oposição de forças adversas¹².

5 *Polis: Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. II. (Lisboa/São Paulo, Editorial Verbo, 1984), 12.

6 *Polis: Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*.

7 António Silva Ribeiro, *Teoria Geral da Estratégia, o essencial do processo estratégico*, (Coimbra: Edições Almedina, 2009), 148.

8 Ribeiro, *Teoria Geral da Estratégia*, 148.

9 Ribeiro, *Teoria Geral da Estratégia*, 148.

10 António Silva Ribeiro, “A Utilidade do Planeamento Estratégico”, *Revista da Armada*, n.º 551, (maio 2020): 6.

11 Ribeiro, “A Utilidade do Planeamento Estratégico”, 6.

12 Alain Birrou, *Dicionário das Ciências Sociais*, (Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1978), 147.

Ao passo que o Almirante refere que:

Neste âmbito, a investigação apresenta um novo conceito de estratégia, definida como a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coacção num dado meio e tempo, para se materializarem objectivos fixados pela política, de forma a superar problemas e a explorar eventualidades em ambiente de desacordo¹³.

E para tudo isto, será necessário utilizar todos os actores, partindo, assim, de uma “situação actual”, referida pelo Almirante, para alcançar um “futuro desejado”, centrando-se numa análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), assim como uma recuperação do centro de gravidade de Clausewitz (1780-1831). E como o Estado (gerido pelo poder político) delega nos seus agentes os objectivos a alcançar, e dentro destes objectivos encontra-se a segurança, pois a não existência de segurança, no meio envolvente, dificulta e corrompe esses mesmos objetivos, previamente delineados pelo poder político, o contrário das vontades, ou seja, vulnerabilidades.

HIBRIDIZAÇÃO DAS FA COM AS FSS

Ora, o Almirante tivera sempre consciência da necessidade de se encontrar linhas de entendimento entres as Forças Armadas (FA) e as Forças de Segurança (FSS), assim como com a Protecção Civil (PC). Como ele mesmo alegara, “se encontrar em harmonia e, por isso, estabelecem relações de cooperação”¹⁴ entre as FSS com o meio militar, por forma a que, em conjunto e, com as valências que cada destes actores são detentores, se consiga - com sucesso - alcançar os objetivos previamente delineados pelo poder político, tudo isto, em resposta aos problemas contemporâneos. E este sucesso só é possível se tiver em conta uma boa articulação entre as instituições do Estado, capazes de criarem “efeitos sinérgicos”. Contudo, pode ocorrer que não seja encontrado essas linhas de entendimento, ou mesmo, existirem opiniões divergentes, ocorrendo “relações de competição, de oposição ou de conflito”¹⁵. E esta desarticulação observara-se na desinfestação de um lar de idosos (2020), em Vila Real, em que se opuseram forças no terreno, devido ao uso de armas por parte das FA, aquando apoio à PC¹⁶, devido à falta de maturidade deste novo procedimento. Também se veri-

13 Ribeiro, *Teoria Geral da Estratégia*, 237

14 Ribeiro, “A Utilidade do Planeamento Estratégico”, 6.

15 Ribeiro, “A Utilidade do Planeamento Estratégico”, 6.

16 “Diretor Nacional da PSP desmente chefe das Forças Armadas”, *Jornal de Notícias*, de 23/04/2020.

ficara esta desarticulação, em 2021, com a nova Lei de Defesa Nacional (LDN) e Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), por estas concentrarem todas as decisões no Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA). Sistema este defendido pelo Almirante, para com isto ter um melhor comando e controlo dos três ramos, por forma a dar uma resposta mais rápida, assertiva e eficaz face aos problemas e desafios existentes actuais, em resposta às solicitações dos governos. Pois, a gravidade dos acontecimentos e a escassez de meios existentes, dificultavam a consecução dos objetivos previamente fixados pelo poder político, tal como referira, as “dificuldades de comando na pandemia”¹⁷ e, “fazerem operações no estrangeiro sem lhe comunicarem”¹⁸. Contudo, esta reforma originara a contestação de todos os Chefes e ex-Chefes de Estado-Maior (Grupo dos 28), ocorrendo mesmo uma carta aberta, entregue ao Presidente da República¹⁹. Como ele já tivera referido, em 2010, “Esta arrumação de funções entre os principais documentos estruturantes da defesa nacional, leva a omissões e sobreposições que importa resolver”²⁰. Altura esta em que o Almirante falava de duas soluções possíveis: adoptar o conceito lato de Defesa Nacional (DN), de forma a integrar e coordenar também as FSS e PC ou, manter a actual legislação de base e melhorar as estruturas existentes, com uma coordenação e ligação permanente entre as FA, as FSS e a PC. Com esta alteração, em 2021, originara a concentração de poder (comando e controlo) na figura do CEMGFA, principal conselheiro do Ministro da Defesa Nacional (MDN). E para fazer face à dimensão dos problemas, como o Almirante alegara, devia-se chamar o poder militar, com a coordenação dos meios que tem ao seu dispor, pois, segundo ele, estes meios militares são muitas vezes mais eficazes para conseguirem - com sucesso - alcançar os objetivos políticos, o que se verificara com o processo de vacinação e a criação da Task Force, coordenada pelo Vice-almirante Gouveia e Melo, a que o Almirante tivera estabelecido “uma estratégia baseada em três pilares: prevenir, prever e responder”²¹. Assim sendo, é com a sua visão futurista, que acha que as FA podem servir mais e melhor o País. Pois, tendo em conta a le-

17 Vítor Matos, “Marinha quer manter «autonomia». CEMGFA queixa-se dos ramos e justifica reforma com «dificuldades de comando na pandemia»”, *Expresso*, de 02/06/2021.

18 *Idem*

19 “Ex-chefes de Estado-Maior assinam carta a contestar reforma nas Forças Armadas”, *Dnoticias.pt*, de 14/05/2021.

20 António Silva Ribeiro, *Planeamento Estratégico e de Forças, Processo da LDN e da LOBOFA* (Lisboa, Comissão Cultural da Marinha, Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica, 2010): 14.

21 Leonídio Paulo Ferreira e Valentina Marcelino, “Silva Ribeiro: «Conseguimos estancar a saída de militares das Forças Armadas»”, *Diário de Notícias*, de 19/09/2020.

gislação vigente, e nunca saindo da sua legalidade democrática, consegue-se pôr em prática o envolvimento das FA com as FSS, em resposta aos problemas e desafios do País. Alargara o campo de intervenção das FA, centrando, assim, a sua intervenção nos desafios de maior dimensão, explorando o campo da cooperação e colaboração, assim como, tendo em conta a ideologia dominante, existente à época, face aos recentes acontecimentos ligados, principalmente ao terrorismo, após 2001, ciberterrorismo e cibercrime, depois à pirataria, às catástrofes, incêndios, migrações, pandemia e novas formas de guerra (tráficos, desinformação e ciber). Contudo, segundo a legislação, já tivera sido definido uma cooperação entre as FA com as FSS e a PC, ou, vice-versa. Como se observa nas alíneas e) e f) do ponto 1 do Artigo 24.^o, Artigo 47.^o, pontos 1 e 2 do Artigo 48.^o, da Lei Orgânica n.^o 3/2021 de 9 de agosto. Tal como, a Lei de Bases da Proteção Civil²² nos seus artigos 37.^o, 46.^o, (definindo as FA como agentes de proteção civil), ponto 10 do Artigo 50.^o (colaboração na elaboração operacional e execução dos planos de emergência de proteção civil), artigo 52.^o (colaboração), artigos 53.^o a 59.^o. O mesmo vamos encontrar na Lei de Segurança Interna (LSI) nos seus pontos 2 e 3 do Artigo 5.^o, em que os militares têm o dever especial de colaboração com as FSS, assim como de comunicar às FSS dos factos que tenham conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas no que respeita ao terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada, tal como sabotagem ou espionagem. Tanto que, o MDN e o CEMGFA fazem parte do Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) conforme as alíneas c) e f) do Artigo 12.^o. E, ainda mais claro, é o seu Artigo 35.^o, em que estabelece que, “As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional”. O mesmo vamos encontra na Lei Orgânica do Gabinete Nacional de Segurança, de 2012²³, com as suas alterações, de 2013/4/7, na sua alínea a) do ponto 3 do Artigo 2.^o, que estabeleceu uma articulação e harmonização dos procedimentos com as FA e as FSS. Tal como, o Centro Nacional de Cibersegurança, em que actua em articulação e estreita cooperação com a Polícia Judiciária (PJ), em matéria de ciberespionagem, ciberdefesa, cibercrime e ciberterrorismo. Tanto que, o recrutamento para este serviço é efectuado nos quadros das FA e FSS em comissão de serviço. E este dever de colaboração e de cooperação foram sempre explorados pelo Almirante, tudo isto, dentro da legalidade.

22 Decreto-Lei n.^o 3/2012, publicado em *Diário da República Eletrónico* (DRE) de 16/01/2012.

23 *Idem*

Já pelo facto de o Almirante ter tido a oportunidade de estudar fora do meio militar, permitiu-lhe adquirir conhecimentos mais diversificados e, assim, desenvolveu a sua capacidade de visão mais alargada à dimensão das dificuldades, face à evolução das sociedades e seus desafios. Inicialmente, em 1978, ter ido estudar hidrografia para os Estados Unidos e, depois, ter ficado ligado a uma instituição universitária, onde pode desenvolver e aprofundar o seu pensamento estratégico. Como ele referira, estudou sempre, tendo em conta os princípios militares e, nunca saindo do legalmente estabelecido, pois, tudo o que escrevera fora “focalizado nas Forças Armadas”²⁴. E isto já é observado, quando ele refere que, é preciso “mudar mentalidade”, aquando da decisão para alterar a LDN e a LOBOFA em que, o CEMGFA passasse, de ser o coordenador operacional, a ser o gestor dos três ramos das FA, o que significou “uma transferência de responsabilidades do foro militar, do MDN para o CEMGFA” e, assim “promover uma mudança de mentalidade, que, valorizando a cultura e a identidade própria dos ramos, atenuará as rivalidades corporativas”²⁵. Com isto, proporcionou uma estratégia mais eficazes - pois, estavam a decorrer acções desconhecidas ao CEMGFA - e, assim, poder ter o devido comando e controlo face aos desafios do País.

Ora, desde sempre o Almirante vira que deixara de existir aquela linha que separava os militares das FSS, assim como obrigara à criação de forças militares mais ligeiras. Como ele mesmo referiu, em 2006, “O envolvimento das forças militares no combate ao terrorismo a partir de 2001, intensificou a necessidade estratégica de forças militares mais ligeiras, flexíveis, móveis e prontas, capazes de operar um amplo conjunto de capacidades”²⁶. Pois, para ele, actualmente as forças são preparadas para a paz e não para a guerra. Contudo, o sentido de DN sofrera, também ele, profundas alterações devido à eliminação das fronteiras no seio da Europa, assim como, às mudanças sociais e tecnológicas, alterações climáticas, calamidades, epidemias e pandemias, que originara novos tipos de ameaças, logo, novos desafios para o homem e para o planeta. A que nos interrogamos: o ser humano é o quê? É um ser vivo, dependente até aos 5 anos de idade, precisa de se alimentar de comida e ideias, que luta por um espaço geográfico onde se possa desenvolver e, aplicar essas suas ideias, vontades e desejos, logo,

24 “Ponto de Referência - Almirante António Silva Ribeiro”. *Angelus TV* (entrevista).

25 “Almirante Silva Ribeiro defende reforma militar para ajudar à «mudança da mentalidade»”, *Jornal de Notícias*, de 02/06/2021.

26 António Silva Ribeiro, “Planeamento estratégico e de forças”, *Revista Militar*, n.º 2457 (outubro de 2006).

controlo e domínio. E quando perde este controlo e domínio, sente-se inseguro e ameaçado na sua existência, assim como com a presença de um outro ser humano com ideias, vontades e desejos contrários aos seus, à medida que as sociedades se foram complexificando. E tudo isto acontecera quando o homem deixara de ser caçador-recolector.

E esse pensamento do Almirante já o vamos encontrar na Política Comum de Segurança e Defesa. Que tivera obrigado a novos tipos de respostas, que se alastraram a uma maior dinâmica, ganhando, com isto, uma dimensão europeia e internacional. E é dado a estes factores em desenvolvimento que as defesas nacionais sentiram necessidade de, também elas, adaptarem-se ou ajustarem-se, para, com isso, proporcionar uma melhor articulação entre forças e organismos, no sentido de dar uma resposta mais eficiente e eficaz, “Segurança *Just-In-Time*”²⁷. E disto, Portugal não é exceção, pois, dada uma aposta no turismo e princípio de imigração integrada, por forma a combater os efeitos do envelhecimento da população, carência de mão-de-obra barata, assim como, seguir princípios de integração humanitários, obrigaram a uma abertura de cooperação e partilha de informação e serviços, por forma a que as FSS proporcione ao País um turismo de qualidade e sentimento de segurança aos seus cidadãos, independentemente da religião, identidade sexual, cor ou raça. Pois, a diversidade humana é muito grande, existindo pessoas, com culturas e formas de estar na vida diferentes, originando a que, quem os queira controlar – dominá-los - os considere uma ameaça ou vulnerabilidade aos seus desejos e vontades, visto aqueles terem identidades próprias e independentes, que os dominadores/manipuladores não conseguem controlar e, como tal, usam formas de repressão e exclusão, devido ao seu estilo e formas de estar e de viver. E face a esta diversidade humana, associados às muitas línguas existentes, fora a formação de patrulhas conjuntas, portuguesas/espanholas, portuguesas/francesas e portuguesas/italianas, a que o Almirante acrescentaria mais uma, a de polícias/militares, por forma a que os turistas se sintam integrados. E isto desde sempre obrigara a uma abertura de pensamentos, mais liberais, pois as sociedades costeiras foram sempre sociedades abertas e plurais em que, uns o associam devido à sua necessidade de comércio com povos diferentes e, outros, devido ao clima. Ou seja, clima quentes proporcionam ideologias mais liberais. E esta forma de articulação, observa-se no campo cibernético, em que interagem elementos militares, policiais e civis. Pois, segundo o Almirante, “aos estrangeiros tudo é permitido e, generosamente, recompensado,

27 Isabel da Conceição de F. Nabeiro Canelas, “Sistema Estratégico de Informação, O Módulo de Pedidos Externos - Dimensões da funcionalidade”. (Dissertação em Direção e Estratégia Policial – ISCP/SP, 2017): 19.

porque os portugueses são sempre magnânimos no acolhimento de ideias externas!”²⁸. Assim como, para o Almirante, a segurança nacional é psicológica, como alegou, ao dizer:

Com efeito exprime a sensação de salvaguarda, a noção de protecção ou a tranquilidade das instituições ou das pessoas, em resultado da percepção da efectiva carência de ameaças relativamente à materialização de interesses nacionais, quando não existem, porque não se desenvolveram, ou porque foram anuladas²⁹.

Contudo, isto carece de uma previsão dos acontecimentos futuros, por forma a que estes não se desenvolvam. E esta articulação e cooperação só é possível se todos trabalharem em conjunto, pois, como ele também referira, o termo “orgulhosamente sós” - expressão utilizada por António de Oliveira Salazar, para justificar a defesa intransigente das colónias - deixara de ter qualquer sentido, pois, são problemas europeus ou internacionais que requerem soluções regionais ou internacionais de cooperação e partilha. Ou seja, os interesses nacionais visam uma articulação entre as forças, nacionais e internacionais, de forma a que a sua linha de acção seja contínua e não encontre uma barreira ou rutura de princípios securitários entre a acção militar e a acção policial.

Já esta sua nova visão estratégica deveu-se à experiência das duas grandes guerras (I Guerra Mundial 1914-1918 e II Guerra Mundial 1939-1944), do contexto da Guerra Fria e da “estratégia nuclear” (assombrada recentemente, quer pelo Irão, Paquistão, Coreia do Norte e, por último, pela invasão da Ucrânia), associado ao desenvolvimento tecnológico que, revolucionara e resultara num novo tipo de conceito estratégico, designado de “grande estratégia”, assim como “estratégia total ou integral”, sem confronto directo. E esta sua nova estratégia, visa utilizar todos os actores e meios existentes, no sentido de convergirem as suas capacidades e acções para um único objetivo, definido politicamente e, tendo-os como ameaças à segurança e tranquilidade das sociedades. E o Almirante demonstrara sempre ter consciência dessas necessidades, por exemplo, quando o afirmara, num almoço debate, em 2015, aquando Director-Geral da Autoridade Marítima e Comandante-Geral da Polícia Marítima (2015-2016), defendendo “a possibilidade

28 António Silva Ribeiro, *Organização Superior de Defesa Nacional, uma visão estratégica, 1640-2004*, (Lisboa: Prefácio - Edição de Livros e Revista Lda., 2004), 29.

29 Ribeiro, *Teoria Geral da Estratégia*, 54

dos serviços de informações poderem fazer escutas em território nacional”³⁰, tal como, efetuar operações encobertas e o recrutamento de operacionais no terreno. Nessa sua linha de pensamento, também é imperativo desenvolver medidas de sensibilização gerais como: “Cidadania Marítima” e “Mar Seguro”; “Alista-te por um dia”, “Cidadania e as Forças Armadas”, “Portugal e as Forças Armadas”. Medidas estas lançados em 2019, para incutir princípios de responsabilidade securitária nos programas das escolas e universidades aos seus alunos e, a disseminação entre a população de uma cultura de Defesa Nacional, tal como, um “Programa de Estágios”, no sentido de porem em prática aquilo que os alunos aprenderam nas escolas, por forma a adquirirem prática profissional.

Ora, o Almirante, aquando Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Nacional (CEMA-EMN), (2016-2018), centrou-se em quatro temas estratégico da sua Directiva de Planeamento, de 12 de Dezembro de 2016: uma Marinha equilibrada, otimizada, flexível e eficaz. Pois, já em 2013 tivera referido, vulnerabilidades ou potencialidades³¹ que vem do, e, no mar³². Introduziu drones na Marinha, criou o CMETOC:

Em outubro de 2017, por despacho de SEXA o Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Nacional, foi criado, na dependência do Diretor-Geral do IH, o Centro Meteorológico e Oceanográfico Naval (CMETOC)³³

Com isto pretendia assegurar a gestão e a disponibilização de informação geoespacial, meteorológica e oceanográfica no apoio às missões. Também fizera uma aposta nas start-ups, no sentido de desenvolver pequenas empresas e a economia do País, assim como o apoio aos projectos dos Institutos, Universidades e empresas nacionais, ficando estes centros de experimentação na Península de Tróia ou em Oeiras.

Aquando CEMGFA (2018-2023), com a sua inovadora Directiva Estratégica, reformou e centralizou as informações, continuando uma aposta nas start-ups e projectos dos Institutos, Universidades e empresas nacionais, como ocorrera

30 “CEMGFA Almirante António M. F. da Silva Ribeiro, Desafios marítimos de Portugal”. *Diário de Bordo Multimédia*, de 19/04/2018.

31 Ribeiro, António Silva, “Expansão dos Direitos Soberanos nos Oceanos”, *Rev. Esc. Guerra Naval*, 19, n.º 2 (2013): 269-276.

32 Ver: António Silva Ribeiro, “A Consciência Estratégica dos Oceanos”, *Revista Nação e Defesa*, nº 58, 2.ª Série (2004): 53-66.

33 Hidrográfico Marinha-Portugal, CGEOMETOC, Centro Meteorológico e Oceanográfico Naval, 2021-02-17, IH,

na Madeira, com o protocolo “Sentinela Atlântica”. Visto Portugal estar numa posição estratégica e geográfica privilegiada, pois é uma:

*stable democracy... cosmopolitan meeting point... good infrastructure... prevalent 4G... between the USA, Latin America, and Africa... historic legacy of people that embrace other cultures... dealing with, emigrating and doing business with other countries... Golden Visa... genuinely like to help... ease with using other languages... Brazil, Angola and all other Portuguese speaking countries... gastronomy and wine... outdoor leisure activities... very efficient value for money.*³⁴

E face ao pensamento estratégico do Almirante, continuou uma aposta, desenvolvimento e aplicação de drones, quer para uso militar, quer em apoio à PC, na prevenção e dissuasão de incêndios - chamado duplo-uso - como ocorrera na Madeira, no Comando Operacional da Madeira, para apoiar a PC e Polícia Florestal, onde fora criada uma “Escola de Drones”, designada: “Núcleo de Iniciação à Operação e Experimentação de Sistemas Aéreos Não-Tripulados”³⁵. E esta escola permitiu dar formação - nesta área - a elementos da PC, Polícia de Segurança Pública (PSP) e Polícia Marítima da Madeira, assim como a três militares que foram operar na República Centro Africana. O mesmo ocorrera com os doze drones atribuídos à FAP, pois, dado os acontecimentos recentes e alterações na legislação:

(...) levou o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) liderado pelo Almirante Silva Ribeiro a assumir a gestão e o desenvolvimento desta nova capacidade como um objetivo primordial: que todos os drones possam ser utilizados pelos três Ramos, tanto em missões estritamente militares, como nas do chamado duplo-uso, no apoio à Proteção Civil ou Forças e Serviços de Segurança de acordo com a lei.³⁶

O mesmo já tivera ocorrido na Marinha, com os Ogassa VTOL, “Em 2018, a UAVision iniciou um protocolo de cooperação com a Marinha Portuguesa, que levou ao início de um novo desafio, operações em navios de guerra”³⁷. Mas, acima de

34 “Portugal the best place to Startup”. *Startup & Entrepreneurial Ecosystem Report* (2021): 103.

35 Valentina Marcelino, “As Forças Armadas têm uma nova escola de drones e está no meio no Atlântico”, *Diário de Notícias*, agosto 8, 2021.

36 Marcelino, “As Forças Armadas têm uma nova escola de drones e está no meio no Atlântico”.

37 UAVISION, “Sobre nós”.

tudo, fizera uma clara aposta no campo da ciberdefesa e cibersegurança, acompanhando a inovação, com projecção para a área espacial, com o seu programa de incentivo, através do Instituto Universitário Militar, “NATO Innovation Challenge PITCH DAY”³⁸, ocorrido a 29 de junho de 2021. Dotando, assim, este Instituto com qualidades de Universidade, alaragada a todos os oficiais e sargentos, assim como parcerias com outras Universidades e Institutos. E para dar uma resposta a tudo isto, teve de desenvolver os campos da formação, treino e inovação, quando refere que:

Inovação como um dos seus objetivos enquanto CEMGFA, salientando a colaboração com a indústria e instituições académicas como uma condição sine qua non para a concretização deste objetivo, com vista a um ecossistema de inovação em defesa conjunto com as Forças Armadas.³⁹

Já no combate à pirataria, fora criado, em 2019, um Decreto-Lei que, estabeleceu o regime do exercício da actividade de segurança privada armada a bordo de navios que arvoem bandeira portuguesa e que, atravessassem áreas de alto risco de pirataria. Envolvendo uma articulação na área da formação entre a PSP e a Autoridade Marítima. O mesmo vamos encontrar, na cooperação com a Polícia Judiciária (PJ), no combate ao narcotráfico, em que “Segundo o director da Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes da Polícia Judiciária, Artur Vaz, a operação, que contou com a participação da Marinha e da Força Aérea Portuguesa, “resultou da troca de informação no quadro do MAOC-N (*Maritime Analysis and Operation Centre - Narcotics*), uma agência de combate ao tráfico de droga com sede em Lisboa, em que participam diversos países europeus: Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Irlanda, Itália e Holanda”⁴⁰. Assim como, apoio técnico, em que, “O Hospital das Forças Armadas (HFAR) e a Polícia Judiciária (PJ) assinaram hoje, no Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, um contrato para a realização de exames médicos a candidatos ao Curso de Formação de Inspetores Estagiários da Polícia Judiciária”⁴¹. Tendo o Almirante referido, numa Audição do Grupo Parlamentar, a 21 de abril de 2020, de que, há mais de um ano que tinha um plano - protocolo de articulação operacional - de

38 IUM Stream, NATO Innovation Challenge, IUM.

39 idD Portugal DEFENCE, Espaço: NATO Innovation Challenge “Pitch Day”, 2 de julho, 2021, idD Portugal DEFENCE.

40 “Tráfico de Droga: PJ apreende 2,5 toneladas de cocaína em alto mar”, *Lusa*, de 31/01/2019.

41 “HFAR e PJ assinam contrato de colaboração”, Comunicado do HFAR - Hospital das Forças Armadas, de 2 de julho de 2020.

apoio às FSS, entre ele e a Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna, Doutora Helena Fazenda (2014-2021), pois, há mais de onze anos que estava por aprovar estas linhas de entendimento. Tendo permitido ao HFA apoiarem as FSS que ali solicitassem apoio, face à Pandemia Covid-19:

A “pequena” correcção, que do ponto de vista jurídico tem significado distinto, demorou quase oito meses a concluir, arrastando ainda mais o tempo para concluir este acordo inédito previsto na Estratégica Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) desde 2015. O “tiro” de partida só foi dado depois do actual Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, Almirante Silva Ribeiro, ter tomado posse.⁴²

Para além das linhas políticas de DN, cooperação e articulação das forças, um outro tema abordado pelo Almirante é o apoio à PC, na prevenção e combate - com logística - por forma a dar uma resposta aos incidentes, onde, muitas vezes, oferecem prontidão, rapidez e estão melhores preparados, com capacidade técnicas e materiais, para fazer face a acidentes industriais, tudo isto, dado à sua natureza militar, como referiu, em 27 de janeiro de 2021, no Ciclo de Palestras do CAE/CPLP - 2021, em Maputo. E isto observou-se logo, aquando os incêndios em Pedrógão Grande, em 2017, em que, o Almirante, enquanto CEMA e AMN (2016-2018), prontificou-se e disponibilizou meios militares para darem apoio à PC, tanto no combate ao incêndio, assim como no seu rescaldo, ajuda às populações e, posteriormente, na prevenção com acções de vigilância.

Já os órgãos de comunicação social são omnipresentes, descrevendo os acontecimentos em tempo real, levando os governos a responderem à informação pública de forma rápida, devido à pressão sofrida, assim como ter em conta os detalhes encontrados nessa informação, a que os cidadãos têm acesso, no sentido de combater a desinformação, contrainformação ou propaganda (*right-wing extremist/left-wing extremist*) e, com isto, proporcionar sentimentos de insegurança a que os políticos estão refens. Como refere o filósofo Olúfemi O. Táíwò “elite capture”⁴³. E este tipo de sentimento, o vamos encontrar nos objectivos aquando da propagação de “*fack news*”, divulgadas na Internet e redes sociais,

42 Valentina Marcelino, “Terrorismo. Aprovado plano que define apoio das Forças Armadas às polícias”, *Diário de Notícias*, de 13/01/2020.

43 Olúfemi Táíwò, “Elite Capture: How the Powerful Took Over Identity Politics (And Everything Else)” *Paperback*, May 3, 2022

sobre falsos crimes, a que PSP alega que “potenciam a desinformação e um sentimento de insegurança”⁴⁴, assim como “alarme social”, pois, como refere Bruni, “*Propaganda is as old as language*”⁴⁵.

Aquando tomada de posse como CEMGFA (2018-2023), efectuou uma aposta nas parcerias nacionais e internacionais, particularmente com a NATO, *Computin Incident Response Capability* (NCIRC), em concordância com a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço, criando, em 2021, no EMGFA, um órgão de ciberdefesa. Ao seja, um enquadramento da Ciberdefesa e Cibersegurança, em que Portugal tivera assumido, em 2014, a liderança do projeto Smart Defense da NATO, seguindo uma aposta no ensino e treino, juntamente com a França, na Disciplina de Ciberdefesa da União Europeia, tal como o Cyber Defense Plage, após a Cimeira de Varsóvia, em 2016, em que ficara definido o Ciberespaço como um novo domínio das operações. Ora, esta nova visão estratégica deixara cair a importância da geografia física para a estratégia e, passara a centra-se num campo virtual, algures no espaço, acessível em qualquer ponto do Mundo, na terra, mar ou ar, facilmente móveis. Por sua vez, a NATO criara o Centro de Operações no Ciberespaço, onde existe uma cooperação técnica e a criação de equipas de Reacção Rápida para responder a Cyberataques. Tendo Portugal, em 2018, aderido, a nível da NATO, ao Cooperative cyber Defense Centre of Excellence, na Estónia. Centro este constituído para proporcionar treino, formação e capacitação dos seus elementos. Assim como, em sintonia com as FSS, proteger ataques às infraestruturas físicas importantes ou, “*soft targets*”⁴⁶. Assim como, desde 2019, passou a existir a Academia de Comunicações e Informações da NATO, em Oeiras, no sentido de dar formação nesta área, sendo criado, em 2018, o Grupo de Reflexão sobre Resiliência Cibernética, no sentido de promover o debate público sobre esta temática, onde participam os órgãos de soberania, autoridades reguladoras e de informações, administração pública, operadores de infraestruturas críticas, entre muitos outros. Assim como, um “*Accelerator Network Site*” e, um “*Test Centre*”.

44 “Redes Sociais: PSP alerta para circulação de “fake news” sobre crimes e pede atenção aos boatos”, *Lusa*, de 31/01/2019.

45 Frank Bruni, “The power of lies in an age of fiction”, *The New York Times* (International Edition), de 14-15/05/2022, Capa.

46 “Soft Target - alvos fáceis ou vulneráveis, por regra considerados como juridicamente protegidos pelas convenções internacionais que regulam a guerra, como, por exemplo, instalações sem valor estratégico e onde se encontrem não combatentes (centros comerciais, casas de espetáculo, escolas, hospitais, etc.)” Francisco José Pereira Fernandes, “Terrorismo e Contraterrorismo, Lutar contra o terrorismo de massas sem afectar a democracia”, (Dissertação do 4.º Curso de Direcção e Estratégia Policial, ISCP/PSI, 2017), 10.

Já grande parte do abastecimento do País provém de via marítima de outros países, como referira o Almirante que, a maior parte do gás e, também, uma porção significativa de petróleo consumido em Portugal, provém da Nigéria. Já as fragilidades internas, observamos isso, aquando da greve dos motoristas de máquinas perigosas, em abril de 2019, em que criara o caos, perturbando o abastecimento de hospitais, bases aéreas, bombeiros, portos e aeroporto. Sendo requisitado elementos das FA e forças de segurança, a fim de assegurarem o transporte e abastecimento de combustível no País.

Assim sendo, para o Almirante não se pode degradar as FA, descorando daquilo para que são. Contudo, entende que se deve abrir as FA à sociedade, pois só assim é possível que estas percebam a importância da sua existência, tonando-as transparentes e credíveis. E isto só é possível com formação, cativação e motivação de talentos.

CONCLUSÃO

Como se observou, o Almirante, actuando dentro da legalidade democrática, conseguiu explorar todos os campos que comprometessem a segurança e tranquilidade nacional, alargando o seu raio de acção das FA a toda a sociedade, interagindo em todos os campos com as FSS e PC, quer em sistema de cooperação ou de colaboração, para, com isto, ajudar e proporcionar o desenvolvimento do País e da economia, com raios de protocolos com as start-ups, Institutos e Universidades, criando, assim, umas FA de futuro, privilegiando o estudo, investigação, cooperação partilha e apoio, no sentido de se aproveitar os meios e recursos humanos existentes, eliminando duplicações de serviços e meios ao serviço do País.

Tal como Fernando Oliveira (1507-1581) com a sua obra *A Arte da Guerra do Mar*, de meados do século XVI, hoje, também temos uma projecção futurista, para o Século XXI, desenvolvida pelo Almirante Silva Ribeiro, desmoronando velhas e ocas ideologias e estruturas, edificando novas bases que preprocionem uma resposta rápida e eficaz aos novos desafios. Aguardando, assim, pela publicação da sua futura obra, *Os quatro cavaleiros do apocalipse*, que, seguramente, fará - uma vez mais - justiça à frase de Miguel de Cervantes (1547-1616), da sua obra, *Dom Quixote da la Mancha*, ou seja: “aconsejando bien á quien mal te quiere”⁴⁷.

47 Miguel de Cervantes Saavedra, *El Ingenioso Hidalgo Don Quixote da La Mancha*, Nueva Edicion, Corregida, Parte Segunda, Tomo IV (Madrid, Real Academia Española, 1780), 341.

FONTES

- “Alm. Silva Ribeiro: ‘Teoria geral da estratégia: O essencial ao processo estratégico’”, *Jornal Online Tornado*, 01/04/2020.
- “Almirante Silva Ribeiro defende reforma militar para ajudar à ‘mudança da mentalidade’”, *Jornal de Notícias*, 02/07/2021.
- BRUNI, Frank, “The power of lies in an age of fiction”, *The New York Times*, 14-15/05/2022.
- “CEMGFA Almirante António M. F. da Silva Ribeiro, Desafios marítimos de Portugal”. *Diário de Bordo Multimédia*, 19/04/2018.
- “Diretor Nacional da PSP desmente chefe das Forças Armadas”, *Jornal de Notícias*, 23/04/2020.
- “Ex-chefes de Estado-Maior assinam carta a contestar reforma nas Forças Armadas”, *Dnoticias.pt*, 14/05/2021.
- FERREIRA, Leonídio Paulo e Valentina Marcelino, “Silva Ribeiro: “Conseguimos estancar a saída de militares das Forças Armadas””, *Diário de Notícias*, 19/09/2020.
- “HFAR e PJ assinam contrato de colaboração”, Comunicação do HFAR - Hospital das Forças Armadas, 02/07/2020.
- MARCELINO, Valentina, “As Forças Armadas têm uma nova escola de drones e está no meio no Atlântico”, *Diário de Notícias*, 08/08/2021.
- MARCELINO, Valentina, “Terrorismo. Aprovado plano que define apoio das Forças Armadas às polícias”, *Diário de Notícias*, 13/01/2020.
- MATOS, Vítor, “Marinha quer manter “autonomia”. CEMGFA queixa-se dos ramos e justifica reforma com “dificuldades de comando na pandemia”, *Expresso*, 02/06/2021.
- “Ponto de Referência - Almirante António Silva Ribeiro”. *Angelus TV* (entrevista).

“Portugal the best place to Startup”. *Startup & Entrepreneurial Ecosyste Report* (2021).

“Redes Sociais: PSP alerta para circulação de “fake news” sobre crimes e pede atenção aos boatos”, *Lusa*, 09/10/2020

“Tráfico de Droga: PJ apreende 2,5 toneladas de cocaína em alto mar”, *Lusa*, 31/01/2019

WEILAND, Noah and Margot Sanger-Katz, “Drug overdose deaths in U.S. at historic highs”, *The New York Times* (Internacional Edition), 14-15/05/2022.

BIBLIOGRAFIA

- BIRROU, Alain, *Dicionário das Ciências Sociais*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1978.
- CANELAS, Isabel da Conceição de F. Nabeiro, “Sistema Estratégico de Informação, O Módulo de Pedidos Externos - Dimensões da funcionalidade”. Dissertação em Direção e Estratégia Policial – ISCPSI, 2017.
- CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de, *El Ingenioso Hidalgo Don Quixote de La Mancha*. Madrid, Real Academia Española, 1780.
- CLAUSEWITZ, Carl von, *Da Guerra*. Forte da Casa, Clássica Editora, 2020.
- FERNANDRES, Francisco José Pereira, “Terrorismo e Contraterrorismo, Lutar contra o terrorismo de massas sem afectar a democracia”. Dissertação do 4.º Curso de Direcção e Estratégia Policial, ISCPSI, 2017.
- POLIS: Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. II. Lisboa/São Paulo, Editorial Verbo, 1984.
- RIBEIRO, António Silva, “Planeamento estratégico e de forças”, *Revista Militar*, n.º 2457 (outubro de 2006).
- RIBEIRO, António Silva, “A Consciência Estratégica dos Oceanos”, *Revista Nação e Defesa*, nº 58, (2004): 53-66.
- RIBEIRO, António Silva, “A Utilidade do Planeamento Estratégico”, *Revista da Armada*, n.º 551, (maio 2020).
- RIBEIRO, António Silva, “Expansão dos Direitos Soberanos nos Oceanos”, *Rev. Esc. Guerra Naval*, 19, n.º 2 (julho-dezembro 2013): 269-276.
- RIBEIRO, António Silva, *Organização Superior de Defesa Nacional, uma visão estratégica, 1640-2004*. Lisboa: Prefácio, 2004.
- RIBEIRO, António Silva, *Planeamento Estratégico e de Forças, Processo da LDN e da LOBOFA*. Lisboa, Comissão Cultural da Marinha, Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica, 2010.

RIBEIRO, António Silva, *Teoria Geral da Estratégia, o essencial do processo estratégico*. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

TÁÍWÒ, Olúfẹ̀mi O. *Elite capture: How the powerful took over identity politics (and everything else)*. Haymarket Books, 2022.

11

LA RADICALIZACIÓN VIRTUAL
TERRORISTA Y SU COMBATE A TRAVÉS DE
LA INTELIGENCIA POLICIAL: UN ESTUDIO
DE CASO BRASILEÑO



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LERDA - PORTUGAL

José Fernando Moraes Chuy
Academia Nacional de Policía Federal

Vanessa Cristina da Silva
Instituto Federal de Brasília

RESUMEN

El terrorismo es un gran catalizador del sentimiento de (in)seguridad y riesgo en cualquier sociedad, que se ha convertido en un tema de prioridad internacional que viene a cada día que pasa obligando a los sistemas occidentales a realizar un cambio significativo de dirección y prioridad en la provisión de protección social. Así, con vistas a discutir y caracterizar algunos de esos cambios, este trabajo aborda la lucha contra la radicalización violenta a través de las redes sociales, a partir de la casuística de una investigación reciente realizada por la Policía Federal de Brasil. Asimismo, se busca también evaluar formas de disuadir a grupos sociales que desconocen el gran peligro del encantamiento del terror propagado a través de internet.

PALABRAS CLAVE: Radicalización virtual, contraterrorismo, redes sociales, inteligencia.

COMO CITAR:

CHUY, José Fernando Moraes e Vanessa Cristina da Silva. "La radicalización virtual terrorista y su combate a través de la inteligencia policial: un estudio de caso brasileño". Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 210-227.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación parte de la casuística inherente a la Operación Hashtag, ejecutada por la Policía Federal en vísperas de los Juegos Olímpicos de 2016, cuyo objetivo fue el desmantelamiento del grupo terrorista Estado Islámico de Irak y del grupo Levante en Brasil. La célula estaba formada por brasileños radicalizados virtualmente a través de las redes sociales, acusados de “promover” la organización terrorista. Esta fue la primera y, hasta hoy, más importante operación policial brasileña en este ámbito. Incluso, un artículo internacional destacó el juicio penal y la operacionalización de la primera sentencia de condena de terroristas islámicos en América Latina, la cual representa un importante precedente legal para la región¹. Por otro lado, la acción fue criticada con el argumento de que debería haber sido desarrollada con discreción y silencio, “protegiendo a la sociedad, sin correr el riesgo de promover la imitación de otras personas e incluso el pánico en la población”².

La interdisciplinariedad del tema viene ocupando la actual agenda internacional. El carácter comunicacional de internet ha tenido una influencia decisiva en la captación de nuevos reclutas, presentando varias dimensiones. El recrudescimiento del terror³ pasa inexorablemente por el proceso de radicalización de los individuos a través de las redes sociales, fenómeno del que se ha destacado su alcance altamente expandido y globalizado. Con eso, la nueva realidad de las organizaciones terroristas se presenta dentro de un proyecto de supervivencia y promoción de sus organizaciones, explotando el entorno de las redes sociales en busca de simpatizantes y financiadores⁴.

Considerando que, dentro del antiterrorismo, la actividad de inteligencia busca principalmente anticipar acciones terroristas⁵, se pretende analizar la moderna actuación de la inteligencia policial, partiendo de una visión preventiva y de

- 1 Leonardo Coutinho, “Turning the Tables: How Brazil Defeated an IIS Threat”, *Center for a Secure Free Society: Global Dispatch*, n.º 5 (septiembre de 2017), <http://www.securefreesociety.org/wp-content/uploads/2017/09/SFS-Global-Dispatch-Issue-5-1.pdf>. Consultado el 5 de octubre de 2017.
- 2 Carlos Eduardo Pellegrini, “Operação hashtag foi acerto, mas publicidade e limite a defesa são erros”, *Consultor Jurídico*, 1 de agosto de 2016.
- 3 Armando Marques Guedes, *Ligações perigosas, conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas* (Coimbra: Almedina, 2007), 10-11.
- 4 Alexandre Faad y André Ricardo Marques, “Definição, histórico e ‘evolução’ do terrorismo mundial: desafios estatais frente às mídias sociais como instrumento do terror”, en *Perspectivas do Terrorismo transnacional contemporâneo*, ed. José Fernando Moraes Chuy, Carlos Frederico Felício Fagundes y Jorge Mascarenhas (Curitiba: Arraes, 2019).
- 5 Hermínio Joaquim de Matos, *Terrorismo & contraterrorismo: sistemas de segurança interna* (Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2016), 218-219.

ruptura del proceso de radicalización y de reclutamiento virtual, como garantía de derechos fundamentales de los ciudadanos brasileños. De esta forma, el estudio de caso acerca de la casuística propia de la Operación Hashtag, que fue una operación desarrollada y promovida justamente para combatir individuos radicalizados por las redes sociales e imputados por “promover” acciones terroristas nos parece pertinente, ya que el tema no figura como una cuestión exclusiva de la realidad de Brasil, sino de todo el mundo, pues ya hace un tiempo que se presenta de manera recurrente en pautas internacionales.

BRASIL Y EL TERRORISMO: ¿HAY RAZONES PARA PREOCUPARSE?

A primera vista, puede parecer raro que los investigadores brasileños estén estudiando detenidamente el espinoso tema de los terroristas, considerando la relación histórica y pacífica de Brasil con los países vecinos y con la comunidad internacional. Sin embargo, según Queiroz:

En la actualidad, cuando estamos asistiendo a una carrera espacial y de combate al terrorismo, es pura especulación pensar que la neutralidad otorga a los Estados que no han participado ni colaborado en la lucha contra la erradicación del terrorismo la bendición de salvarlos⁶.

A pesar de la historia “pacífica” y su “neutralidad” histórica, es importante observar la actual y delicada posición brasileña, como ha defendido Gonçalves:

Además de presentarse como base y escenario para acciones terroristas, el país tiene un gran potencial para el terror. Al fin y al cabo, las posibilidades son múltiples en esta tierra multiétnica de 200 millones de seres humanos, 16.000 kilómetros de fronteras y 8.000 de costa, y vecino de 10 países, cada uno con sus peculiaridades⁷.

La gigantesca extensión del país, junto con el vacío territorial y la baja presencia del Estado en las fronteras, puede, lamentablemente, facilitar la actuación de las organizaciones ilegales. También es importante recordar el pasado no tan lejano de América del Sur, dada la apropiación de sistemas de producción y de distribución de drogas por grupos terroristas como forma de financiar sus activi-

6 Cristina Queiroz, *Direito Internacional e Relações Internacionais* (Coimbra: Coimbra Editoras, 2013), 75.

7 Joanisval Brito Gonçalves y Marcus Vinícius Reis, *Terrorismo: conhecimento e combate* (Niterói: Impetus, 2017), 1.

dades ilícitas⁸. No se puede descartar tampoco el papel de los grupos criminales que operan en Brasil en connivencia con las organizaciones terroristas internacionales. Cabe señalar aún que, contrariamente al sentido común, las acciones de una organización terrorista van mucho más allá de un solo “ataque” literalmente; es decir, hay que considerar el reclutamiento, la radicalización, la financiación, la planificación, la logística, la comunicación, la preparación, la capacitación, la evasión posterior al ataque y la publicidad, entre otras etapas.

Bartolamei afirma que las raíces de la sociedad brasileña y su cultura multinacional, así como el turismo y el crimen organizado, favorecen mucho la implantación de redes terroristas en el territorio brasileño⁹. Por su parte, Coutinho menciona la existencia de una investigación argentina que indica el “uso de Brasil como centro logístico para la preparación de atentados y los puntos de contacto entre redes de extremismo islámico, narcotráfico y la forma en que todos los países de la región fueron afectados o utilizados como bases de estas organizaciones”¹⁰.

Una cuestión que merece destaque es la omisión legislativa brasileña en cuanto al tema, que se prolongó hasta 2016 y que obligó a que prácticas de este tipo fueran “catalogadas” y tipificadas como especies criminales distintas. Esto se explica por los muchos incidentes de carácter terrorista en el país, sobresaliendo especialmente el secuestro de aviones que ocurrió en septiembre de 1988¹¹.

Más de una década antes de que terroristas de al-Qaeda utilizaran aviones como misiles contra las Torres Gemelas del World Trade Center en Estados Unidos, un brasileño armado tomó un vuelo Vasp con el objetivo de llegar al Palacio Planalto en Brasilia. El desempleado Raimundo Nonato Alves da Conceição, de 28 años, de Maranhão, culpó al gobierno de su situación y quiso llegar al centro del poder político del país¹².

8 Umberto Ramos Rodrigues, “Tribunais de drogas: um novo caminho”, *Revista do Ministério Público do Estado de Goiás*, n.º 28 (2014): 65-80.

9 Rodrigo Bartolamei, “Security Challenges for Brazil as Host of Upcoming International Sporting Events” (Tesis de máster, The College of International Security Affairs National Defense University, 2010).

10 Leonardo Coutinho, *Hugo Chávez, o espectro: como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global* (São Paulo: Vestígio, 2018), 9-13.

11 Márcio Santiago Morais. “Aspectos do combate ao terrorismo: prevenção e repressão legal no exterior e no Brasil”, *Revista Direito Militar* 6, n.º 34 (2002): 7-11.

12 Tahiane Stochero, “Sequestrador tentou jogar avião no Planalto 13 anos antes do 11/9”, *Globo.com*, 6 de septiembre de 2011, <http://g1.globo.com/11-de-setembro/noticia/2011/09/sequestrador-tentou-jogar-aviao-no-planalto-13-anos-antes-do-119.html>. Consultado el 2 de octubre de 2017.

Cepik incluso se refiere a la posibilidad de “riesgo medio” de que Brasil se convierta en blanco de una acción terrorista, teniendo en cuenta cómo se caracteriza el contexto internacional actual por el fenómeno de la guerra asimétrica y que el terrorismo no constituye una actividad monolítica de significado unívoco¹³. En suma, por haber sido el “escenario” de importantes eventos internacionales en los últimos años, en particular la Copa del Mundo de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, Brasil inevitablemente acabó entrando en el “radar” de la vulnerabilidad a las acciones de grupos extremistas¹⁴.

LA LEY 13.260/2016 (LEY DE COMBATE AL TERRORISMO DE BRASIL)

El escenario brasileño, aunque no lo parezca, como ya se ha dicho, se presenta como un campo de investigación académica fructífero para el tema del terrorismo, pero aún poco explorado, y eso no pasa solamente con esta área en particular, sino en muchas otras áreas de investigación. La escasa literatura trata el tema, generalmente, relacionándolo con los movimientos guerrilleros ocurridos durante las décadas de 1960 y 1970¹⁵.

La Carta Magna de 1988¹⁶ defiende como principio básico el repudio de todas las formas de terrorismo y la “prevalencia de los derechos humanos”. También se hace referencia, en nuestra ley superior, a que aquellos que incurran en delitos de terrorismo, una vez en la cárcel, no podrán recibir ningún abono con el fin de alcanzar la libertad, ni tampoco les será concedido el derecho a gracia o amnistías. Sin embargo, a pesar de esa disposición constitucional a tratar el tema terrorista mediante cláusulas pétreas, el Estado brasileño, incluso como parte del Comité Interamericano contra el Terrorismo (en conformidad con numerosos acuerdos internacionales de las Naciones Unidas), convivió junto a una prolongada omisión legislativa.

La Ley 13.260 es una legislación que ha entrado en vigor recientemente, en

13 Marco Aurélio Cepik, “Combate ao terrorismo e Estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares”, en *Terrorismo & Relações Internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI*, eds. Mônica Hertz y Arthur Bernardes do Amaral (Rio de Janeiro: PUC-Rio y Edições Loyola, 2010), 122.

14 José Fernando Moraes Chuy, *Operação hashtag: a primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina* (São Paulo: Novo Século, 2018), 27-28.

15 Jorge Mascarenhas Lasmar, “A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro”, *Revista de Sociologia e Política* 23, n.º 53 (2015): 47-70.

16 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *Diário Oficial da União*, 1988, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Consultado el 22 de julio de 2017.

2016, por lo que es otro factor que requiere más investigación¹⁷. En histórico voto, el juez Márcio Rocha destaca la importancia de la criminalización del terrorismo en legislación específica para la efectiva defensa de valores.

La profundización del vasto tema del terrorismo indica que la adopción de legislación específica es más adecuada, promoviendo la correcta defensa de los valores democráticos y la integridad de los derechos humanos, así como frenando intenciones y sancionando acciones que pongan en riesgo bienes legalmente protegidos, además de reforzar, mediante el aumento de la precisión jurídica, las garantías de amplia defensa de los imputados y el debido proceso legal¹⁸.

Callegari hace referencia a “la figura del poder estatal como representación de la ley, la paz y el orden social cuestionado por el terrorismo como demostración simbólica de un intento de ruptura severa y permanente”¹⁹. Con este conjunto representativo del Estado como órgano garantizador y protector de los derechos fundamentales y del cumplimiento del mandato constitucional y de varios compromisos internacionales, prácticamente en vísperas de los Juegos Olímpicos de 2016, entró en vigor la referida Ley 13.260/2016, conocida como la Ley de Combate al Terrorismo. Es importante decir que “el estudio comparativo demuestra que la legislación nacional, además de estar en consonancia con las resoluciones de organismos internacionales, tiene características e incluso ‘verbos’, muy próximos a los de la legislación española, portuguesa y francesa”²⁰.

Asimismo, cabe señalar que la nueva ley pone atención a los componentes de las organizaciones terroristas que han sido estudiados y referidos por Crenshaw: liderazgo, ideología, contratación y publicidad²¹. Luego, en lo que se refiere

- 17 Presidência da República, Brasil, Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis no. 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Consultado el 20 de enero de 2020.
- 18 Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Brasil. Apelação Criminal n. 504686367.2016.4.04.7000/PR, juez relator Márcio Antônio Rocha, 19 de junio de 2018.
- 19 André Luís Callegari et al., *O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo: de acordo com a Lei nº 13.260/2016* (Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016), 17.
- 20 Alexandre Silveira Oliveira y José Fernando Moraes Chuy, “Brasil: uma análise da evolução no enfrentamento ao Terrorismo e da atribuição da Polícia Federal”, en *Perspectivas do Terrorismo transnacional contemporâneo*, eds. José Fernando Moraes Chuy, Carlos Frederico Felício Fagundes y Jorge Mascarenhas Lasmás (Curitiba: Arraes, 2019), 349-381.
- 21 Martha Crenshaw, “The causes of terrorism”, *Comparative Politics* 13, n.º 4 (1981): 379-399, <http://courses.kvasaheim.com/hist319a/docs/Crenshaw%201981.PDF>.

a los aspectos investigativos y procesales, dicha ley no penaliza los movimientos sociales y las manifestaciones políticas, ya que estos fueron excluidos del texto, pasando de esta manera a no recibir una definición legal. Además, la redacción de la Ley 13.260/2016 sigue la tendencia de reconocer el “mensaje de terror” como un elemento esencial del delito de terrorismo, lo que da fe del carácter preponderantemente comunicativo del mismo²².

Por todo lo expuesto, esa normativa tipifica un delito de peligro abstracto y de mera conducta relacionada con la acción de “promover, constituir, integrar o brindar asistencia” a una organización terrorista. Además, también prevé la sanción de los actos preparatorios (art. 5), la tipificación del reclutamiento y entrenamiento de terroristas (art. 5, §1), el delito de financiación del terrorismo (art. 6) y el aumento de la pena por causas especiales (arts. 7 y 8). También se prevén medidas cautelares para los bienes vinculados a actividades terroristas (arts. 12 a 14), la cooperación internacional basada en tratados y promesas de reciprocidad y la posibilidad de prisión temporal por el delito de terrorismo (art. 18). Según Nucci²³, por desarrollarse en oposición al Estado y dada su innegable finalidad política, el terrorismo atrae el interés federal para investigar su práctica.

Es interesante notar que el artículo 11 de la Ley 13260/19 establece de manera clara e incuestionable una atribución exclusiva de investigación de terrorismo a la Policía Federal y, además, determina el instrumento de investigación también exclusivo para esta, que será la Instrucción Policial²⁴.

De esta manera, además de revelar un interesante aspecto republicano de la legislación brasileña, dicha exclusividad en la investigación de delitos relacionados con el terrorismo es, ciertamente, también resultado de la posición destacada y vanguardista de dicho organismo. Esa organización destaca mucho hoy en día por llevar a término acciones de inteligencia y es la tercera institución en la que más confían los brasileños²⁵.

22 Callegari et al., *O crime de terrorismo*, 16-91.

23 Guilherme de Souza Nucci, *Leis penais e processuais penais comentadas* (São Paulo: Forense, 2017), vol. 1, 885.

24 Eduardo Luiz Santos Cabette y Marcus Tadeu Maciel Nahur, *Terrorismo: Lei 13.260/16 comentada* (Río de Janeiro: Freitas Bastos, 2017), 141.

25 “Confiança no Presidente, governo federal e Congresso Nacional é a menor em 9 anos”, IBOPE Inteligência, 28 de julio de 2017, <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/>. Consultado el 22 de enero de 2020.

La “PF” (como se dice en Brasil) o Policía Federal cuenta con una estructura moderna y funcional, la cual permite una planificación, coordinación y control centralizados y una ejecución descentralizada, cuya necesidad es evidente ante una gigantesca área de operación que cubre todo el territorio nacional.

OPERACIÓN HASHTAG

Con posterioridad a la acción organizada e implementada por la Policía Federal, Brasil llevó a cabo el primer juicio penal y puso en práctica la primera sentencia condenatoria de terroristas islámicos en América Latina, lo que constituye un importante precedente legal para el país.

Brazil carried out the first criminal trial – and the first conviction – of Islamist terrorists in Latin America, setting an important legal precedent for the region. A conviction of Islamist terrorists after less than a year in prison is an extraordinary feat for a country with hardly any experience dealing with Islamist terrorist activity. Even Argentina, the victim of multiple terror attacks on the Israeli Embassy in Buenos Aires in 1992 and the AMIA in 1994, has yet to bring the perpetrators to justice some 23 years later²⁶.

El comisario de la Policía Federal, Guilherme Torres, autoridad policial que presidió la investigación, destacó que las acciones de los investigados se han producido a través de internet, recurriendo a la aplicación Telegram y mediante conversaciones privadas en grupos cerrados. También se identificaron publicaciones en perfiles de la red social Facebook, así como el envío e intercambio de materiales extremistas a través de internet. En el seno de estos grupos identificados, uno de los acusados instruyó a los demás en la preparación de material bélico, ya que pretendían hacer estallar varias bombas durante los Juegos Olímpicos de Río 2016²⁷.

La sentencia de primer grado, redactada por el juez federal, Marcos Josegredi da Silva, presentando un fundamento técnico y muy bien elaborado, de manera inédita, condenó a los investigados en los delitos tipificados en la Ley n.º 13.260/2016.

26 Coutinho, “Turning the Tables”.

27 Ministério da Justiça, Polícia Federal, Brasil, Relatório Final da Polícia Judiciária, delegado de la Polícia Federal Guilherme Torres, IPL 007/2016-DPF/MJ, proceso n. 502355769.2016.4.04.7000.

La tesis de que las publicaciones y diálogos de los acusados de contenido extremista fueron mera expresión de curiosidad religiosa, mera bravuconería o bromas no puede aceptarse como justificación apta para excluir la tipicidad, antilegalidad o culpabilidad de las acciones. [...] Llegados a este punto, cabe señalar que una de las mayores preocupaciones que vive actualmente la comunidad internacional es la denominada “auto radicalización”, que se da más habitualmente a través de internet, y conduce a ataques por parte de los llamados “lobos solitarios”, cuyos efectos son conocidos por todos²⁸.

Cabe destacar que el Juzgado Regional Federal de la IV Región, por dos votos contra uno, confirmó la condena:

Las conductas perpetradas por los imputados fueron más allá de la mera publicación de acciones de propaganda e ideología terrorista, pues requirieron juramentos de lealtad a personas consideradas líderes terroristas y compromiso con la causa terrorista, al exigir que los distintos participantes de los grupos expresasen su consentimiento en relación con el compromiso con actos concretos de violencia colectiva y terror. [...] Por la relevancia criminal de las manifestaciones, el contexto de los Juegos Olímpicos en la ciudad de Río de Janeiro y la existencia de un compromiso declarado con la práctica futura de acciones concretas²⁹.

Por otra parte, un artículo académico criticó la actuación de la policía bajo el argumento de que la persecución antiterrorista debe desarrollarse cuidadosamente.

Con el propósito de proteger a la ciudadanía y, sobre todo, a quienes participaron, directa o indirectamente, en las Olimpiadas de Río, la estrategia llevada a cabo por la Policía Federal fue digna de respeto. La única reserva que se hizo fue el modo de acción, podría haber sido silencioso y sin fanfarrias, como las llamadas operaciones invisibles, cumpliendo el objetivo de la misión, proteger a la sociedad, sin correr el riesgo de promover la imitación por parte de otros individuos e incluso pánico en la población³⁰.

28 Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná, Brasil, Sentença exarada na ação penal n. 504686367.2016.4.04.7000/PR, 14.^ª Vara Federal de Curitiba. Juez Federal Marcos Josegrei da Silva.

29 Tribunal Regional Federal da 4^ª Região, Apelação Criminal n. 504686367.2016.4.04.7000/PR.

30 Pellegrini, “Operação hashtag foi acerto”.

EL TERRORISMO A TRAVÉS DE LAS REDES SOCIALES Y SU LUCHA

Como se puede percibir y ya ha sido mencionado, la sensibilidad del tema planteado no es exclusiva de la realidad de Brasil. La casuística brasileña destaca la dimensión contemporánea de un terrorismo comunicacional desarrollado en la plataforma de la World Wide Web, con una influencia decisiva en la ejecución del reclutamiento y en los procesos de radicalización. De ahí que surjan debates relacionados con el enfrentamiento del fenómeno dentro de un Estado de derecho democrático.

Canotilho afirma que la criminalidad de los nuevos tiempos representa un nuevo ciclo en cuanto a los tipos de amenazas y con relación a las contramedidas para combatirlas³¹.

Sin duda el mayor reto del derecho constitucional actualmente es el de enfrentar el crimen organizado contemporáneo, ya que es necesario manejar la “externalización de las amenazas internas y la internalización de las amenazas externas”³² y, además, garantizar a la ciudadanía un abordaje constitucional y democrático acerca de la cuestión de seguridad.

Dentro del difícil tema que se presenta, la teoría contractualista de Thomas Hobbes cobra aún más importancia y un nuevo “color” como diapasón en las relaciones internacionales y para que el Estado garantice la seguridad de sus ciudadanos³³. José Fontes presenta una discusión muy interesante y necesaria sobre la superioridad ética del Estado, en la que destaca la dimensión de la legitimidad de las herramientas y medios operacionalizados en las intervenciones del mismo³⁴.

Con base en la sensación de (in)seguridad provocada por el terrorismo contemporáneo, es oportuna y necesaria una disposición social protectora, estatal y moderna. Freitas do Amaral, en 2002, destacó el envejecimiento de los tratados, constituciones y legislaciones internacionales y las formas de calificar y enfrentar

31 José Joaquim Gomes Canotilho, “Terrorismo e Direitos Fundamentais”, en *Criminalidade organizada e criminalidade de massa. Interferências e ingerências mútuas*. coord. Manuel Monteiro Guedes Valente (Coimbra: Almedina, 2009), 29-30.

32 Raquel Duque, “Singularidades da coexistência da liberdade e da segurança em democracia”, en *Liberdade e segurança*, coord. Eduardo Pereira Correia (Lisboa: ISCPSI-ICPOL y OP, 2015), 55-69.

33 Jorge Bacelar Gouveia, *Direito da segurança: cidadania, soberania e cosmopolitismo* (Coimbra: Almedina, 2018), 98-100.

34 José Fontes, “A superioridade ética do Estado”, en *Liberdade e segurança*, coord. Eduardo Pereira Correia (Lisboa: ISCPSI-ICPOL y OP, 2015), 39-45.

el terrorismo³⁵. La modernización del marco legislativo y de las instituciones estatales resulta fundamental para la lucha contra las organizaciones terroristas. A nivel internacional, existe una paulatina y significativa tendencia a perseguir acciones de apoyo a organizaciones terroristas, más específicamente en el aspecto del reclutamiento, selección y financiamiento de nuevos integrantes³⁶. Algunos estados han tipificado estrictamente esa conducta como delito.³⁷ Además, existe una importante edición legislativa por parte de organismos internacionales, con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emitiendo resoluciones que muestran una clara tendencia internacional hacia el enfrentamiento a actitudes de asistencia a organizaciones terroristas³⁸ y que también dejan clara la obligación del Estado de proteger a sus ciudadanos.

Una reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos también muestra la importancia de que los Estados adopten las medidas necesarias para prevenir y sancionar los actos relacionados con el terrorismo, respetando, por supuesto, las garantías fundamentales y el Estado democrático³⁹.

CONCLUSIÓN: EL PRINCIPIO DE LA PROHIBICIÓN DE PROTECCIÓN DEFICIENTE

Para asegurar la protección de un derecho fundamental, y en base al principio de la prohibición de la protección deficiente, “ni la ley ni el Estado pueden presentar insuficiencia con relación a la protección de los derechos fundamentales, es decir, no se puede crear un deber de protección para el Estado (ni para el legislador, ni para el juez), el cual no puede renunciar a los mecanismos de tutela, incluidos los de carácter penal”⁴⁰.

A la luz de estas consideraciones, es importante señalar que esta “función defensiva” de los derechos fundamentales no implica en realidad la exclusión

35 Diogo Freitas do Amaral, “Reflexão sobre alguns aspectos jurídicos do 11 de Setembro e suas sequelas”, en *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, ed. Rui Manoel de Moura Ramos et al. (Coimbra: Almedina, 2002), vol. II, 765-777.

36 Marcello Ovidio Lopes Guimarães, *Tratamento penal do Terrorismo* (São Paulo: Quartier Latin, 2007), 123.

37 Guimarães, *Tratamento penal do Terrorismo*. 123.

38 Security Council, United Nations, Resolução n.º 1373/2001, 28 de septiembre de 2001.

39 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán e outros (dirigentes, membros e ativistas do povo indígena Mapuche) X Chile, sentencia de 29 de mayo de 2014, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf. Consultado el 11 de septiembre de 2017.

40 Luiz Flávio Gomes, “Princípio da proibição de proteção deficiente”, 16 de diciembre de 2009, http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=2009120712405123&mode=print. Consultado el 5 de abril de 2013.

total del Estado, sino la formalización y limitación de su intervención; es decir, es necesaria una vinculación de las acciones de interferencia de los poderes públicos a determinadas condiciones y requisitos de naturaleza material y procesal, significando que la intervención en cuanto a la libertad personal no es negada por sí propio, sino por una inadecuada injerencia que va en contra de las normativas constitucionales, siendo eso lo bastante para que se caracterice una fuerte agresión⁴¹.

Lenio Streck destaca la garantía positiva, observada “con el hecho de que el Estado no protege suficientemente cierto derecho fundamental”⁴².

Los derechos fundamentales no pueden ser considerados únicamente como prohibiciones de intervención (*Eingriffsverbote*), expresando también un postulado de protección (*Schutzgebote*). Utilizando la expresión de Canaris, se puede decir que los derechos fundamentales expresan no solo una prohibición de exceso (*Übermassverbote*), sino que también pueden traducirse como prohibiciones de protección insuficiente o imperativos de tutela (*Untermassverbote*)⁴³.

El resurgimiento del terror atraviesa inexorablemente el proceso de radicalización de los individuos a través de las redes sociales, con un alcance altamente expandido y globalizado. Las herramientas tradicionales de represión del terrorismo fueron aplicadas reiteradamente con el propósito de investigar, neutralizar y arrestar a agentes terroristas individuales y sujetos radicalizados, y no han demostrado ser efectivas, como pone de manifiesto la continuidad de las organizaciones y sus actos y acciones. Por el contrario, creemos que las herramientas aplicadas hasta hoy por los organismos estatales (preventivas e incluso represivas) terminaron fortaleciendo la ideología extremista de las organizaciones y, en consecuencia, el reclutamiento y radicalización de nuevos agentes, especialmente en el espacio virtual.

El Estado no presentó recomendaciones ni información clara, inmediata y directa al ciudadano, una medida necesaria contra el pensamiento fundamenta-

41 Ingo Wolfgang Sarlet, *A eficácia dos direitos fundamentais* (Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007), 197.

42 Lenio Luiz Streck, “A Hermenêutica Jurídica e o Efeito Vinculante da Jurisprudência no Brasil: o caso das súmulas”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Separata, 82 (2006): 213-237.

43 Supremo Tribunal Federal, 2ª Turma, Brasil, Habeas Corpus 104410/RS, juez relator: Gilmar Mendes, 6 de marzo de 2012, <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1851040>. Consultado el 2 de octubre de 2017.

lista⁴⁴. No logró abordar el problema, insistiendo en una confrontación represiva ineficaz e ignorando la necesidad de anticipar preventivamente el problema en una provisión social protectora, estatal y moderna. Falló al no proponerse presentar al público una contranarrativa que también “viajara” en la instantaneidad del mundo virtual. Además, hoy en día, la función principal del constitucionalismo es equilibrar la garantía de los derechos, limitar el poder estatal y, al mismo tiempo, exigirle la eficiencia en la protección de sus ciudadanos. En el ámbito internacional, existe una tendencia significativa en los países y organismos internacionales a enfrentar el reclutamiento y radicalización de nuevos agentes a través del terror.

La problemática moderna y contemporánea del terrorismo no puede limitarse a la acción militar, ni siquiera a acciones policiales represivas aisladas que terminan neutralizando o desarticulando algunas células de grupos extremistas. Es de extrema urgencia una anticipación en el ámbito social que impida la atracción virtual provocada por las organizaciones terroristas. Es decir, informar, evitar la exposición innecesaria al riesgo de quedar “encantado”. De esta manera, el Estado debe, ante todo, incentivar el estudio de estrategias contemporáneas, circunstancia que requiere una remodelación significativa (y muy bien planificada) de la actuación de las fuerzas de seguridad y sus servicios de inteligencia.

El estudio y enfrentamiento del nuevo terrorismo pasa necesariamente por una reformulación y reciclaje académico y legislativo, así como de las instituciones y de todo el sistema de seguridad. Asimismo, especialmente en el ámbito policial, considerando toda la evolución histórica del área de la información, sigue siendo imprescindible evaluar y estudiar opciones igualmente “modernas”, al alcance de unidades y organismos que actúan en el campo de la inteligencia policial. Tal anticipación es, a nuestro juicio, vital para que el Estado optimice literalmente recursos, esfuerzos y reduzca el riesgo de acciones relacionadas con el terrorismo. Además, en este ámbito, nos parece que la reciente Ley Brasileña de Combate al Terrorismo presenta un avance legislativo innegable, permitiendo un dinamismo muy interesante.

En línea con la nueva ley, la Operación Hashtag, además de demostrar la modernización de la Policía Federal, terminó previniendo y respondiendo de manera muy novedosa y audaz a un peligroso acto de terror, obedeciendo y siguiendo todos los dictados constitucionales. La acción de la Policía Federal de Brasil podría

44 James Der Derian, “Terrorismo no século XXI: real, virtual ou banal?”, en *Terrorismo & Relações Internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI*, eds. Mônica Hertz y Arthur Bernardes do Amaral (Río de Janeiro: PUC-Rio y Edições Loyola, 2010), 319-338.

haber sido objeto de una mayor acción comunicacional. Incluso, es importante decir para la capa social que aún ignora el peligro del hechizo de terror propagado a través de las redes sociales, que valdría mucho la pena que esa acción fuera mejor explorada en el aspecto publicitario, pues se trata de una exitosa acción policial que operacionalizó el principio de prohibición de la protección deficiente. Asimismo, el reconocimiento de este éxito podría contribuir de manera altamente práctica, racional y económica, atribuyendo gran efecto a la necesaria protección estatal y anticipándose al reclutamiento de agentes por parte de organizaciones terroristas.

En este ámbito, explorar y difundir las investigaciones realizadas por las fuerzas de seguridad relacionadas con el terrorismo comunicacional contemporáneo, enfatizando su respectiva rendición de cuentas, resulta ser una interesante estrategia comunicativa y, más que eso, una acción preventiva estatal indispensable y moderna para proteger a su ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLAMEI, Rodrigo. “Security Challenges for Brazil as host of upcoming International Sporting Events”. Tesis de máster, The College of International Security Affairs National Defense University, Washington D. C., 2010.
- CABETTE, Eduardo Luiz Santos y Marcius Tadeu Maciel Nahur. *Terrorismo: Lei 13.260/16 comentada*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.
- CALLEGARI, André Luís *et al.* *O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo: de acordo com a Lei nº 13.260/2016*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Terrorismo e Direitos Fundamentais”. En *Criminalidade organizada e criminalidade de massa. Interferências e ingerências mútuas*, coordinado por Manuel Monteiro Guedes Valente, 19-30. Coimbra: Almedina, 2009.
- CEPIK, Marco Aurélio. “Combate ao terrorismo e Estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares”. En *Terrorismo & Relações Internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI*, editado por Mônica Hertz y Arthur Bernardes do Amaral, 121-145. Rio de Janeiro: PUC-Rio y Edições Loyola, 2010.
- CHUY, José Fernando Moraes. *Operação hashtag: a primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina*. São Paulo: Novo Século, 2018.
- COUTINHO, Leonardo. “Turning the Tables: How Brazil Defeated an IIS Threat”. *Center for a Secure Free Society: Global Dispatch*, septiembre de 2017, <http://www.secure-freesociety.org/wp-content/uploads/2017/09/SFS-Global-Dispatch-Issue-5-1.pdf>. Consultado el 5 de octubre de 2017.
- COUTINHO, Leonardo. *Hugo Chávez, o espectro: como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global*. São Paulo: Vestígio, 2018.
- CRENSHAW, Martha. “The causes of terrorism”, *Comparative Politics* 13, n.º 4 (1981): 379-399.
- DERIAN, James Der. “Terrorismo no século XXI: real, virtual ou banal?”. En *Terrorismo & Relações Internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI*, editado por Mônica Hertz y Arthur Bernardes do Amaral, 319-338. Rio de Janeiro: PUC-Rio y Edições Loyola, 2010.

- DUQUE, Raquel. “Singularidades da coexistência da liberdade e da segurança em democracia”. En *Liberdade e segurança*, coordinado por Eduardo Pereira Correia, 55-69. Lisboa: ISCPSI-ICPOL y OP, 2015.
- FAAD, Alexandre y André Ricardo Marques. “Definição, histórico e ‘evolução’ do terrorismo mundial: desafios estatais frente às mídias sociais como instrumento do terror”. En *Perspectivas do Terrorismo transnacional contemporâneo*, editado por José Fernando Moraes Chuy, Carlos Frederico Felício Fagundes y Jorge Mascarenhas Lasmar, 2-36. Curitiba: Arraes, 2019.
- FONTES, José. “A superioridade ética do Estado”. En *Liberdade e segurança*, coordinado por Eduardo Pereira Correia, 39-45. Lisboa: ISCPSI-ICPOL y OP, 2015.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo. “Reflexão sobre alguns aspectos jurídicos do 11 de Setembro e suas sequelas”. En *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, editado por Rui Manoel de Moura Ramos et al., 765-777. Coimbra: Almedina, 2002, vol. II.
- GONÇALVES, Joanisval Brito y Marcus Vinícius Reis. *Terrorismo: conhecimento e combate*. Niterói: Impetus, 2017.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança: cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Coimbra: Almedina, 2018.
- GUÉDES, Armando Marques. *Ligações perigosas, conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas*. Coimbra: Almedina, 2007.
- GUIMARÃES, Marcello Ovidio Lopes. *Tratamento penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- LASMAR, Jorge Mascarenhas. “A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro”, *Revista de Sociologia e Política* 23, n.º 53 (2015): 47-70.
- MATOS, Hermínio Joaquim de. *Terrorismo & contraterrorismo: sistemas de segurança interna*. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2016.
- MORAIS, Márcio Santiago de. “Aspectos do combate ao terrorismo: prevenção e repressão legal no exterior e no Brasil”. *Revista Direito Militar* 6, n.º 34 (2002): 7-11.

- NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis penais e processuais penais comentadas*. São Paulo: Forense, 2017, vol. 1.
- OLIVEIRA, Alexandre Silveira de y José Fernando Moraes Chuy. “Brasil: uma análise da evolução no enfrentamento ao Terrorismo e da atribuição da Polícia Federal”. En *Perspectivas do Terrorismo transnacional contemporâneo*, editado por José Fernando Moraes Chuy, Carlos Frederico Felício Fagundes y Jorge Mascarenhas Lasmarr, 349-381. Curitiba: Arraes, 2019.
- PELLEGRINI, Carlos Eduardo. “Operação hashtag foi acerto, mas publicidade e limite a defesa são erros”. *Consultor Jurídico*, 1 de agosto de 2016.
- QUEIROZ, Cristina. *Direito Internacional e Relações Internacionais*. Coimbra: Coimbra Editoras, 2013.
- RODRIGUES, Umberto Ramos. “Tribunais de drogas: um novo caminho”. *Revista do Ministério Público do Estado de Goiás* 28 (2014): 65-80.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.
- STOCHERO, Tahiane. “Sequestrador tentou jogar avião no Planalto 13 anos antes do 11/9”. *Globo.com*, 6 de septiembre de 2011, <http://g1.globo.com/11-de-setembro/noticia/2011/09/sequestrador-tentou-jogar-aviao-no-planalto-13-anos-antes-do-119.html>. Consultado el 2 de octubre de 2017.
- STRECK, Lenio Luiz. “A Hermenêutica Jurídica e o Efeito Vinculante da Jurisprudência no Brasil: o caso das súmulas”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Separata, 82 (2006): 213-237.

12

EL PROYECTO DE PRESERVACIÓN DE
LA HISTORIA DE LA POLICÍA LOCAL DE
VILAFRANCA DEL PENEDÈS. ORÍGENES,
PROCESO, PROYECCIÓN Y PROPUESTAS



MUP
MUSEU DA POLÍCIA
POLICE MUSEUM
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDO - LERDA - PORTUGAL

Alberto Martín Iglesias

Policía Local de Vilafranca del Penedès

Daniel Sancho París

Investigador independiente

RESUMEN

Este texto pretende dar a conocer el proyecto de preservación de la historia de la Policía Local de Vilafranca del Penedès (Barcelona) desde su origen en el año 1995 hasta la actualidad. En aquel tiempo, el agente Alberto Martín tuvo conocimiento de la existencia de unas fichas con información de los uniformes que llevaban los agentes con anterioridad. Ello le llevó a recopilar referencias documentales sobre la uniformidad y todo aquello relacionado con el cuerpo de la Policía Local de Vilafranca del Penedès. Además, en el proceso se incorporó un historiador como elemento conocedor de la historia local que facilitaba la contextualización de todo aquello recopilado. Buena parte de la documentación y referencias recogidas sirvieron para publicar un libro sobre la historia de la policía de Vilafranca del Penedès en 2014. Ese mismo año, se creó de manera oficial el Departamento de Investigación Histórica en el organigrama de la Policía Local. Esta comunicación también explica en qué consiste dicho departamento, dedicado a la preservación documental, a la colección de material con la intención de habilitar un espacio expositivo y a tareas de divulgación.

PALABRAS CLAVE: Policía local, memoria, historia policial, Vilafranca del Penedès.

COMO CITAR:

MARTÍN IGLESIAS, Alberto e Daniel Sancho París. "El proyecto de preservación de la historia de la Policía Local de Vilafranca del Penedès. Orígenes, proceso, proyección y propuestas". Em *Estudos sobre a(s) polícia(s) e os desafios contemporâneos*, coordenado por Maria Fernanda Rollo, Sergio Vaquero Martínez e Adolfo Cueto-Rodríguez. Lisboa: NOVA-FCSH, 2024, 228-241.

INTRODUCCIÓN

Antes de empezar a exponer las actividades desarrolladas hasta el momento en el marco del proyecto, así como su proyección futura, es muy importante explicar el tipo de policía de que se trata y cómo es la población en la que opera. Se trata de una policía local, una fuerza de seguridad pública estrictamente de carácter municipal, con una dependencia orgánica del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès.

El proyecto se desarrolla en la Policía Local de Vilafranca del Penedès, un cuerpo de seguridad de tamaño medio de Catalunya, con responsabilidades en un municipio de 39.969 habitantes en el año 2021 según el Instituto de Estadística de Catalunya (IDESCAT)¹. Al ser Vilafranca del Penedès la capital de la comarca del Alt Penedès presenta un flujo de movilidad poblacional importante al tener toda la comarca, incluida su capital, la población de 110.172 habitantes².

El responsable del Departamento de Investigación Histórica de la Policía Local de Vilafranca es Alberto Martín Iglesias. Su vínculo con el cuerpo de seguridad local empezó a los veinte años de edad y actualmente lleva treinta años desarrollando su labor profesional como agente. A continuación, se explicará la experiencia y motivación personal del agente Alberto Martín, desde los primeros momentos hasta el presente, y cómo se ha desarrollado el proyecto conforme se han ido poniendo en práctica estos trabajos, cuyos inicios se remontan a hace más de veinticinco años.

Tal y como se ha hecho referencia anteriormente, la Policía Local de Vilafranca del Penedès no se puede considerar como una policía de gran envergadura que disponga de una gran estructura organizativa integrada por multitud de departamentos, como es el caso de instituciones de seguridad pública como son las policías estatales o autonómicas, e incluso las policías municipales de grandes ciudades o de capitales de provincia.

Este texto pretende demostrar que no es imposible llevar a cabo ciertos tipos de iniciativas de investigación histórica, con todo lo que ello comporta, referidas a una policía pequeña o mediana. Todo lo contrario, ya que, si dicho estudio se sustenta en un buen acervo histórico y material que permita recopilar información, sumando las ganas, la constancia y la dedicación por desarrollar esta empresa, se

1 <https://www.idescat.cat/emex/?id=083054>.

2 https://www.idescat.cat/cercador/?q=Alt+Pened%C3%A8s&utm_campaign=home&utm_medium=cercador&utm_source=general#gsc.tab=0&gsc.q=Alt%20Pened%C3%A8s&gsc.page=1.

puede llevar a cabo el trabajo de recuperación y preservación histórica del patrimonio policial. Se pone de manifiesto, en definitiva, que esta clase de actividades no son terreno exclusivo de las grandes corporaciones y organismos de seguridad pública, sino que desde una modesta policía también se puede llevar a término una digna labor.

Se entendía desde un principio que el patrimonio material de la Policía Local de Vilafranca era el principal legado para poder conocer la historia del cuerpo policial. Había eso sí, algunos inconvenientes que son comunes, tanto en Vilafranca del Penedès como en la mayoría de las instituciones locales del país. El más importante es que los ayuntamientos no suelen poner interés en la conservación, recuperación y protección del legado de sus policías locales. Este hecho es diferente en otro tipo de cuerpos de seguridad donde es la propia Administración o la misma policía la que crea los servicios históricos, como los ya conocidos de Mossos d'Esquadra, de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, por poner algunos ejemplos. Cuando se trata de servicios históricos o de la recuperación de la historia de policías locales, la mayoría de las veces estas iniciativas suelen iniciarse por inquietudes de los propios agentes. A veces gracias a la afición de un policía por el coleccionismo de objetos del propio Cuerpo donde desarrolla su actividad, como los parches u otros elementos de la uniformidad, otras a través de curiosos hallazgos que ha podido localizar y que han estimulado su deseo de continuar con la búsqueda de otros objetos y estudiar más sobre la institución de la que forma parte. Cualquier motivo puede ser el revulsivo para empezar a interesarse por la historia policial.

La Policía Local de Vilafranca del Penedès se creó el día 1 de julio de 1884 mediante el nombramiento de los cuatro primeros guardias municipales: Pedro Vallejo Fernández, Silvestre Navas Tudó, Juan Orell Adrover y Juan Bautista Panqués Marcos. Los tres primeros eran licenciados de la Guardia Civil y el cuarto del Ejército³. La fecha del primero de julio de 1884 marca el inicio de la constitución del cuerpo de guardias municipales, el cual, con el paso de los años, y asumiendo diferentes nombres, como Guardia Municipal, llegará hasta el presente bajo la denominación de Policía Local. No obstante, cabe señalar que hay evidencias de la existencia en 1803 de serenos, alguaciles y vigilantes de campo⁴.

3 Alberto Martín Iglesias y Daniel Sancho París, *Història de la Policia Local de Vilafranca del Penedès, 1884-2014, i els altres cossos de seguretat municipal* (Vilafranca del Penedès: Ajuntament de Vilafranca del Penedès, 2014), 108.

4 Antoni Massanell Esclassans, *De la Vilafranca de 1803* (Vilafranca del Penedès: Institut d'Estudis Penedesencs, 1990), 58.

En el caso del agente Alberto Martín, una vez satisfechas sus propias inquietudes de conocimiento, su principal objetivo fue acercarse a la sociedad civil todo lo que había representado y representa actualmente el colectivo policial, haciendo incidencia en primer lugar en el ámbito educativo, con especial atención a los centros escolares, por medio de la realización de diferentes actividades internas y externas. Del mismo modo, también le parecía interesante poder darlo a conocer a los propios compañeros que formaban parte de la institución, ya que la mayoría de ellos desconocían igualmente los orígenes y la propia historia del Cuerpo. Resultaba muy importante hacerles partícipes de lo que significaba la policía en tiempos pasados, pues no solo representa para ellos un simple puesto de trabajo con una jornada laboral de ocho horas, sino que constituye una institución llena de historia y tradición a la cual uno puede sentirse orgulloso de pertenecer. Esta situación es análoga a cualquier otra policía de cualquier municipio del territorio nacional, con independencia del tamaño de la corporación y de los años de antigüedad de la misma.

ORÍGENES

El inicio del proyecto para conocer la historia de la Policía Local de Vilafranca del Penedès tuvo lugar en el año 1995, mientras se estaba organizando un pequeño archivo del Cuerpo en las mismas dependencias policiales. El agente Alberto Martín observó que este archivo, compuesto por antiguos documentos y papeles, también contenía unas fichas de uniformidad relativas al vestuario que habían pertenecido a diversos agentes que integraban la Guardia Municipal de Vilafranca del Penedès entre los años 1930 y 1940 aproximadamente⁵. Cada una de estas fichas detallaba perfectamente las prendas y el material de la uniformidad, la fecha de entrega a los agentes y, evidentemente, el nombre, la fecha de ingreso en el Cuerpo y el cargo que ostentaban cada uno de los guardias. Completaba la ficha del vestuario una fotografía tipo carné del policía con su correspondiente uniforme.

Al encontrar estas fichas de vestuario y observar en las mismas cómo eran los uniformes que utilizaban en esa época, se pudo constatar sin duda alguna que en la década de 1930 ya existían agentes de policía encargados de la seguridad municipal perfectamente uniformados como los que podemos encontrar hoy en día. Este fue el momento a partir del cual al agente Alberto Martín le nació la curiosidad por averiguar más sobre los inicios de la Policía Local de Vilafranca del Penedès, buscando en primer lugar únicamente una fecha que aportara una antigüedad mayor a la encontrada hasta ese momento. Posteriormente, a medida

5 Arxiu del Departament de Recerca Històrica de la Policia Local de Vilafranca, Fichas de vestuario 1930/1949.

que iba rastreando esa fecha más antigua, fue localizando al mismo tiempo más información relativa a diversos aspectos de la propia policía. Estos hallazgos provocaron el interés de Alberto Martín por conocer no solo la fecha de creación, sino todo aquello relativo a la uniformidad del Cuerpo a lo largo de la historia, así como por identificar también a todos los miembros que pertenecieron y formaron parte de la propia institución. Pasado el tiempo y embarcado en la búsqueda de toda esa información, la curiosidad del agente Martín fue en aumento progresivamente. Procediendo con la investigación de una manera cada vez más rigurosa y meticulosa, abarcando igualmente más aspectos relativos a todo lo que conformaba la seguridad pública en el municipio, fue recogiendo cualquier referencia con información relativa al cuerpo de vigilancia municipal de Vilafranca del Penedès.

Llegado a ese punto, tras un tiempo recogiendo diferente tipo de información de la policía local, se había conseguido un gran volumen documental procedente del archivo municipal, donde un sinnúmero de fechas inundaba la investigación histórica. La información conseguida ayudaba a tener una mejor perspectiva desde un punto de vista más global, pero al mismo tiempo no hacía posible obtener una percepción real de la antigüedad que podía tener la Policía Local de Vilafranca, ya que no se disponía de la fecha exacta de la creación de dicho Cuerpo.

Debemos reconocer que las primeras búsquedas que se realizaron en los fondos documentales del Archivo Municipal de Vilafranca fueron efectuadas sin metodología previa y de manera un tanto azarosa, sin seguir ningún tipo de orden o patrón específico de búsqueda. El propósito inicial, como se ha comentado anteriormente, era únicamente ir localizando referencias de la policía que indicaran una fecha anterior a la última encontrada, incrementándose la curiosidad a medida que se localizaban nuevos documentos que aportaran otros datos de interés. Por eso, a medida que iba transcurriendo el tiempo, se fueron ampliando gradualmente los ámbitos de búsqueda. Por ello, se buscó información en la prensa local que se encontraba digitalizada por el Archivo Comarcal del Alt Penedès y en bibliografía local de la Biblioteca Torras i Bages, de Vilafranca.

Paralelamente a toda esta documentación que se iba localizando, se fue recopilando también todo tipo de objetos y uniformes, cada uno de los cuales contaba una historia propia, según la forma y manera mediante la cual había sido recuperado. Por ejemplo, había uniformes que fueron hallados en trasteros de la propia Jefatura situados en los bajos del edificio. Otros uniformes se localizaron de forma casual en contenedores de basura gracias al aviso ciudadano, pudiendo conseguir así los uniformes de gran gala. También se ha podido rescatar objetos policiales contac-

tando con antiguos agentes de policía jubilados y con los familiares de los propios guardias cuando estos habían fallecido. Otra manera de localizar y recuperar posteriormente algún tipo de material ha sido a través de coleccionistas particulares. Es difícil que los coleccionistas se desprendan de objetos que tengan en sus colecciones privadas. Sin embargo, ha sido posible recuperar varias piezas conseguidas de este modo. Finalmente, otra vía para la localización de material ha sido acudir a establecimientos y mercados ambulantes de anticuarios. Esta tampoco es una de las mejores opciones porque el material de la policía municipal de Vilafranca se produce de una manera muy local y no genera un volumen tan grande como para que aparezcan piezas en otras partes del territorio nacional. Con todo, no deja de ser otra opción válida a través de la que se han obtenido resultados positivos.

PROCESO DE ELABORACIÓN DEL LIBRO SOBRE LA HISTORIA DE LA POLICÍA LOCAL DE VILAFRANCA

El proceso que se ha relatado hasta este momento tuvo una prolongada duración en el tiempo de casi veinte años. Durante este período se recuperaron y conservaron diferentes objetos: uniformes, complementos, vehículos, etc., y se obtuvo una información de inestimable valor a través de documentación diversa.

Una vez con todo ese material en las manos, emergía una necesidad que hasta ese momento no se había contemplado: la de poner un poco de orden en la gran cantidad de información recogida, debiendo encuadrarla toda en su contexto histórico para disponer de un relato cronológico, de manera que pudiera ser entendible para cualquier persona a quien se le debiera explicar.

Como se ha dicho, veinte años después del inicio de las primeras pesquisas, el agente investigador Alberto Martín contaba con mucha información, pero la falta de formación específica en ese campo a la hora de tratar ciertos aspectos de esa información hizo necesario contactar con un historiador. Siempre quiso que fuera un historiador local, del propio municipio o comarca, ya que al mismo tiempo que dispondría de la formación académica necesaria, también conocería de primera mano la historia de Vilafranca, lo que sería mucho mejor para poder contextualizar toda esa información. Esta decisión le llevó a conocer, de forma no poco curiosa, al historiador local Daniel Sancho París, y no en cualquier zona o lugar del municipio como podría ser lo más común, sino en un encuentro casual en una calle del centro de Madrid.

Tratada históricamente toda esa información por ambas partes, con todos los matices locales que en ciertos casos requería, llegó el momento de dar difusión

pública a los resultados obtenidos de la investigación. Esto se hizo a través de la publicación del libro *Història de la Policia Local de Vilafranca del Penedès, 1884-2014, i els altres cossos de seguretat municipal*.

El historiador Daniel Sancho empezaba a colaborar con el agente Alberto Martín. Su colaboración significaba, por un lado, contextualizar la información extraída principalmente de la documentación del Archivo Municipal de Vilafranca. Los hechos no sucedían aislados y, a veces, actuaciones de la policía local y su desarrollo tenían influencia en la situación política local y viceversa. Dicho historiador, además, procedió a buscar en otros archivos, como el Archivo Eclesiástico de Vilafranca del Penedès, el Centro de Documentación de Vinseum y el Archivo General de la Diputación de Barcelona. El conocimiento adquirido previamente por este investigador especializado en la historia de Vilafranca del Penedès y el descubrimiento de otras fuentes documentales y hemerográficas resultó de gran ayuda.

En suma, en el proceso de investigación previo a la publicación del libro, gracias a sus relaciones personales, se consiguió contactar con algunos de los descendientes de Josep Mestres Soler, alguacil del Ayuntamiento a partir de 1921. En 1932 se conoce que ejercía de jefe de la vigilancia nocturna y en 1933 se le nombró como jefe de la vigilancia municipal por el pleno del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès con fecha de 15 de marzo. Fue el jefe de la policía hasta 1936. Murió el 25 de agosto ejecutado por las patrullas del Comité de Milicias Antifascistas de Vilafranca en la zona de Pedralbes de Barcelona⁶. Sancho también contactó con una de las sastrerías donde se confeccionaron los uniformes para averiguar los tipos y colores de las telas empleadas, ya que en las fotos en blanco y negro no se lograba apreciar cuáles eran.

La contribución del historiador Daniel Sancho fue igualmente provechosa de cara a la edición del libro, puesto que también tenía conocimientos y experiencia en el mundo editorial. Anteriormente ya había coordinado libros por encargo y conocía el proceso de edición y de las correcciones de maquetación.

El siguiente objetivo después de conseguir el compromiso oficial para la publicación del libro fue la creación e institucionalización del “Departament de Recerca Històrica” (Departamento de Investigación Histórica) de la Policía Local de Vilafranca del Penedès. El objetivo era conservar y divulgar el patrimonio del organismo de seguridad ciudadana municipal, ya fuera documental o material. Por eso es tan

6 Martín Iglesias y Sancho París, *Història de la Policia Local*, 214.

importante poder recuperarlo, cuidarlo y mantenerlo, así como incrementarlo en función de las nuevas situaciones del propio cuerpo policial. Esta es la razón por la que desde 1994 se dedicó el agente Alberto Martín, fuera de su jornada laboral, a la recuperación de todos aquellos elementos pertenecientes a la policía que pudiera localizar, para que así en un futuro pudieran darse a conocer a toda la población.

Con el reconocimiento e interés generado tras la publicación del libro y alguna exposición realizada⁷, se aprovechó la circunstancia para pedir la organización de un departamento que amparase institucionalmente el proyecto en el cual el agente Martín se encontraba involucrado. Presentada la propuesta formalmente, esta fue aceptada por la Jefatura de la Policía. De esta manera, se consolidaba lo que ya existía de manera extraoficial y se estaba realizando, pero hasta entonces a título personal, pasando a un ámbito oficial y creándose para ello el Departamento de Investigación Histórica, el cual quedó encuadrado en el organigrama dependiendo directamente de la jefatura.

El departamento tendría las funciones de catalogación, preservación y conservación de todos los uniformes, complementos y objetos que se pudieran recuperar para que formaran parte del fondo histórico del cuerpo policial y fueran objeto de divulgación pública en un futuro espacio expositivo permanente en las dependencias policiales a través de exposiciones temporales. A pesar de formar parte de la estructura organizativa de la Policía Local, el agente Alberto Martín debería continuar realizando este cometido fuera de su horario laboral, al margen de los turnos de trabajo ordinarios establecidos. A pesar de ello, se consiguió lo que se pretendía realmente, que el agente encargado del departamento no investigase a título particular, sino que lo hiciera amparado por la Policía Local de Vilafranca del Penedès.

Desde las primeras propuestas formuladas con unas intenciones concretas y específicas orientadas a la creación del Departamento de Investigación Histórica, hasta los momentos actuales, el departamento ha evolucionado mejorando su organización y realizando varias actuaciones.

En un primer momento, el único objetivo del departamento era la recopilación de uniformes y complementos, así como información sobre el Cuerpo. Posteriormente se amplió a nuevas actuaciones, ocupándose de la recuperación del pa-

7 Los autores recibieron la medalla de bronce al mérito policial otorgada por el Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès. *El 3 de vuit*, 5 de diciembre de 2014, 13.

trimonio histórico y de la historia de la Policía Local de Vilafranca del Penedès. A día de hoy, el departamento es el encargado de custodiar, catalogar y conservar los fondos históricos. Estos están formados por fotografías, documentos, complementos policiales y diferentes objetos relacionados, que forman o han formado parte de la dilatada historia de la policía municipal. Así mismo, este organismo también participa en actividades para difundir cualquier aspecto de la historia del Cuerpo, acercándolo a cualquier persona o institución que pueda requerir información por diversas razones; por ejemplo, consultas de estudio, proyectos de investigación, etc.

El departamento consta de tres áreas principales: el archivo, el museo y la difusión. En la primera, de archivo, se recogen los documentos escritos, material fotográfico y audiovisual obtenido del propio Cuerpo, de particulares, de instituciones, de entidades de la localidad y de fuera. Se procede al registro y a su documentación. Su registro facilita la consulta en la base de datos y su localización de manera directa y rápida. Por ejemplo, en relación con las fotografías, al tener localizadas perfectamente las que existen en otros archivos, se ahorra al solicitante tener que buscar en diferentes archivos y entre miles de fotografías de diversa temática del mismo productor (fotógrafo o institución).

En cuanto al museo, consta de dos ámbitos. El primero de exposición, habilitado actualmente como espacio museístico donde se da a conocer la historia de la Policía Local a través de los uniformes utilizados a lo largo de los años. Se espera poder mejorar la interpretación de los objetos y piezas, facilitando el acceso de la ciudadanía para su mejor comprensión. Del mismo modo existe un segundo espacio donde se encuentra el depósito, que es el lugar donde se almacenan todas aquellas piezas recuperadas y que no forman parte del material expuesto en la zona habilitada de exposición. Al mismo tiempo que se lleva a cabo la correspondiente preservación y conservación del material allí ubicado, se efectúa un mantenimiento del mismo cada cierto tiempo, adecuado al cuidado que requiere cada una de las piezas. Todo ello se realiza una vez completado el inventario.

Por último, el apartado relativo a la difusión comprende todos aquellos trabajos que puedan realizarse desde el Departamento de Investigación Histórica de la Policía Local referidos a publicaciones de libros, de documentos históricos, etc. En este apartado también se incluyen todas aquellas exposiciones que se realizan externamente por colaboración con entidades o por interés propio del Cuerpo. Del mismo modo, se proyectan los diversos trabajos de investigación, futuras ediciones de libros, el servicio de consulta de alumnos para trabajos escolares y de final

de curso o de grado aportando información para otros trabajos o estudios similares, colaboraciones con otros museos policiales, conferencias y cualquier otro servicio que se requiera del departamento y sirva para dar a conocer el patrimonio histórico de la policía local.

Actualmente, el Departamento de Investigación Histórica dispone de un catálogo con más de 1.200 piezas, entre las cuales podemos encontrar una gran variedad de uniformes, complementos, armamento, vehículos, documentos personales, además de toda una serie de materiales relacionados con la seguridad. Las piezas más antiguas corresponden a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX.

Desde el propio departamento se están realizando actualmente toda una serie de actuaciones en sus diferentes campos (archivo, museo y difusión) de las que podemos destacar todas aquellas en las que se están trabajando. En lo que concierne al área expositiva en la actual prefectura de la Policía de Vilafranca, se está trabajando para que las nuevas dependencias policiales que se proyecten tengan un espacio de exposición propio y definido. Igualmente, otra actuación en la que se trabaja es la disposición de un depósito único de almacenamiento, de manera que se podrá tener un mejor control de todo el material conservado y mejores condiciones de mantenimiento en términos de humedad relativa, temperatura, suciedad y prevención de posibles plagas que pudiesen afectar a los diferentes objetos. Actualmente se guarda la mayoría del material en una estancia de unos 30 m² y en dos locales más de unos 25 m² cada uno, que albergan el resto de material que existe pendiente de catalogar.

Un espacio necesario y cuya mejora es muy importante también es la zona para el inventariado y conservación del material existente o del nuevo que se va localizando y añadiendo a la colección. Se ha habilitado un espacio que no existía anteriormente para ese efecto, dotado con una cámara fotográfica, un trípode y unos focos para la adecuada iluminación del material. Junto al mismo se ha habilitado una zona de trabajo para la conservación y restauración de los objetos que se reciben y necesitan de algunas mejoras.

Así mismo se sigue buscando nuevo material relativo al Cuerpo que sirva para ofrecer un mayor conocimiento del mismo y para seguir aumentando el patrimonio histórico de nuestra institución.

Una vez finalizó el proceso de publicación del libro de historia de la Policía Local de Vilafranca, Alberto Martín, agente responsable del Departamento de Inves-

tigación Histórica, y Daniel Sancho, historiador, continuaron con su colaboración. Esta cooperación consiste en la identificación y datación de fotografías del Archivo Comarcal del Alt Penedès, donde habitualmente Sancho realiza la descripción de fondos fotográficos, entre otras cosas.

PROYECCIÓN Y PROPUESTAS

De aquí en adelante, hay toda una serie de actuaciones preparadas que se ha previsto desarrollar a través de diversas propuestas para seguir aumentando y potenciando la proyección a corto, medio y largo plazo de la imagen del departamento.

Quizás la más importante de esas iniciativas será la creación del museo de la Policía Local de Vilafranca del Penedès, el cual deberá establecerse de manera definitiva en un espacio en las nuevas dependencias policiales que se habiliten en un futuro. Museológicamente tendrá como hilo conductor los diferentes uniformes del Cuerpo que servirán para explicar la historia de la Policía Local de Vilafranca. Todo ello hará posible dar a conocer el Cuerpo a la ciudadanía y a los propios agentes, muchas veces también desconocedores de la herencia que han recibido. Es una de las mejores maneras de poder abrirse a la ciudadanía, junto a la publicación del libro.

Otras de las actuaciones previstas y consideradas también de más relevancia para la propia institución es poder ofrecer visitas programadas a los centros escolares del municipio, ampliando las que hacen ya habitualmente los alumnos a las dependencias policiales. Es muy importante fortalecer la relación que desde muy pequeños puedan tener los niños con la policía, así como imbuirles una educación en valores, de respeto a las normas y a las personas, un trabajo similar al que ya se viene realizando desde la Educación Vial.

Además de estos espacios, que serían de carácter permanente y tendrían una sede fija en la propia Jefatura de Policía, también se propone la participación y colaboración en actos públicos que se puedan desarrollar a lo largo del año en el municipio. Una manera que se podría nombrar sería la exhibición de uniformes históricos por parte de agentes actuales del Cuerpo en fechas señaladas del calendario; por ejemplo, en la regulación del tráfico en Navidad con el uniforme de circulación de los años sesenta, o en el acompañamiento en motos clásicas con el respectivo uniforme de motorista en la Cabalgata de Reyes.

En la misma línea de actuaciones, se propone realizar jornadas divulgativas a través de pequeñas exposiciones itinerantes, aprovechando eventos culturales

locales, como las Ferias de Mayo, fiestas de los barrios o cualquier otro acto de celebración para el que se pudiera requerir a los agentes.

Otro de los proyectos del museo, quizás a medio o largo plazo, sería interactuar con otros museos policiales para darse a conocer y poder crear una red de colaboración y consultas mutuas. Dicha red constituiría un espacio privilegiado para el intercambio de ideas, la consulta de dudas históricas, la unificación de criterios de tratamiento de las piezas y su conocimiento mutuo, etc.

A día de hoy ya se está trabajando en nuevas publicaciones relativas a la historia del Cuerpo de Policía Municipal, y se espera que puedan salir a la luz en un periodo de tiempo no muy lejano. Entre ellas se cuenta otro libro sobre la historia de la uniformidad de la Policía Local de Vilafranca del Penedès que contiene ilustraciones realizadas expresamente para el libro y fotografías históricas.

Una de las propuestas finales planteadas son las restauraciones y recreaciones de algunos de los diferentes uniformes históricos. En relación a las recreaciones, se piensa en los trajes del periodo de creación del Cuerpo y algún otro representativo de las primeras décadas del siglo XX, y que no se conservan. Estas recreaciones podrán ser utilizadas posteriormente en el propio museo, así como en las diferentes actividades. Además, se propone la recuperación del uniforme de gran gala creado a principios de los años 60 del anterior siglo, para ser utilizado como uniforme junto a los que forman parte de la dotación actual. En la dimensión de restauración, se pretende recuperar una de las primeras motocicletas utilizadas en la policía, una Sanglas, modelo 350, de 500 cc.

Finalmente, como uno de los principales objetivos para culminar en 2024, se pretende llevar a cabo la celebración del 140.^o aniversario de la Policía Local de Vilafranca del Penedès. Aprovechando dicha efeméride, se realizará una exposición, la edición de un audiovisual y otras actividades.

BIBLIOGRAFÍA

MARTÍN IGLESIAS, Alberto y Daniel Sancho París. *Història de la Policia Local de Vilafranca del Penedès, 1884-2014, i els altres cossos de seguretat municipal*. Vilafranca del Penedès: Ajuntament de Vilafranca del Penedès, 2014.

MASSANELL ESCLASSANS, Antoni. *De la Vilafranca de 1803*. Vilafranca del Penedès: Institut d'Estudis Penedesencs, 1990.

RESUMO

Este livro coletivo, desenvolvido no âmbito do projeto de investigação HMPP – História, Memória e Património das Polícias (fruto de um protocolo assinado entre a Polícia de Segurança Pública e a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa), aborda diversos aspetos da evolução, do papel e da história das forças de polícia, em diferentes contextos e países, durante a Idade Contemporânea. São apresentadas três perspetivas.

Por um lado, inclui capítulos de carácter histórico que analisam questões como as disputas em torno das origens das forças de segurança pública, o carácter precursor de algumas instituições do Antigo Regime, o processo de integração da mulher, as relações menos evidentes entre a população e as polícias políticas, bem como as culturas policiais.

Por outro lado, aborda temas atuais, que vão desde as reformas organizativas ao papel dos direitos humanos na formação e ação policial, a luta antiterrorista, as fronteiras entre o mundo policial e o militar, a corrupção, o abuso e a denúncia dentro da disciplina das forças de polícia, e a proteção ambiental.

Por fim, conta também com um capítulo sobre a preservação e a musealização do património policial.

Em síntese, esta obra oferece uma ampla reflexão sobre variadas dimensões das relações que existem entre polícia, segurança e sociedade.

