

Polícia – Global e glocal

Police – Global and Glocal

PEDRO CLEMENTE¹

Resumo: A polícia acompanha a humanidade: nenhuma cidade subsiste sem polícia – é um bem maior. A polícia afiança a cidadania ao garantir a segurança, a primeira das liberdades e base do contrato social: sem segurança evapora-se a liberdade. Hodernamente, a polícia exprime-se no singular e concretiza-se no plural – é glocal. Embora a ideia de polícia seja global, a matriz policial varia consoante o país: Portugal adopta o modelo dual – um legado napoleónico, patente nas forças de segurança. Parte da Administração Pública, a polícia portuguesa procede ao controlo coativo da delinquência.

Palavras-chaves: Global; Glocal; Polícia; Segurança.

Abstract: The police have accompanied humanity throughout history: no city can exist without policing – it is a fundamental good. The police guarantee citizenship by ensuring security, the foremost of freedoms and the foundation of the social contract; without security, freedom evaporates. Today, policing is expressed in the singular but materializes in the plural – it is glocal. Although the idea of policing is global, police models vary from country to country: Portugal adopts a dual model – a Napoleonic legacy reflected in its security forces. As part of the Public Administration, the Portuguese police carry out the coercive control of delinquency.

Keywords: Global; Glocal; Police; Security.

¹ Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Universidade Lusíada, Portugal ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3527-8515>.

Portugal dá o exemplo à Europa. [...] A liberdade é uma cidade imensa, da qual todos somos cidadãos.
(Hugo, 1867: 1)

Proémio

Em princípio, nada de humano deve ser estranho a ninguém: *felix qui potuit rerum cognoscere causas* («feliz quem conhece a causa das coisas»). Assim, a ciência não fica indiferente à polícia. Eis, pois, uma incisão à polícia, na medida em que: «Among the institutions of modern government, the police occupies a position of special interest: it is at once the best known and the least understood» (Bittner, 1996: 155).

Da pólis advém a polícia – do Homem a aspiração, da comunidade o contrato, da política a missão: «Reforçar os métodos do policiamento de proximidade [...] e do patrulhamento para a realização do bem-estar das populações».²

A bem dizer, só a utopia sobrevive sem polícia: nenhuma cidade subsiste sem polícia – é um bem maior, reconhecido mesmo outrora: «E folgarás de ver a polícia / Portuguesa na paz, e na milícia» (Camões, 1903: 255).

Pura verdade, a cidade desfaz-se sem polícia. Por assim ser, a cidade reconhece mérito à polícia – como fizeram, de antemão, Eça de Queirós (1845-1900) e Ramalho Ortigão (1836-1915): «uma das mais sérias conquistas da civilização e do direito moderno. Esta ins-

tituição chama-se – a polícia» (Queirós e Ortigão, 2013: 487-488).



Figura 1 – Luzeiro tradicional de esquadra.

Símbolo hodierno do Estado, a polícia extravasa o local e projeta-se no global – assume-se glocal, ou seja, entrelaça o global e o local (Franco *et al.*, 2020: 16-19). Isso sobressai nas Comissárias Europeias, durante a Páscoa, mediante o patrulhamento de equipas mistas da Polícia de Segurança Pública (PSP) e do Corpo Nacional de Polícia (Espanha) em Lisboa. Com efeito, a livre prestação de serviços na União Europeia não abrange o serviço policial (art. 3.º, n.º 3, alínea j), do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho). Na União Europeia, as polícias nacionais ostentam uma expressão glocal, seja na cooperação **técnica**, seja na adoção de boas práticas, mormente via Europol – Agência da União Europeia para a Cooperação Policial, e CEPOL – Agência da União Europeia para a Formação Policial Europeia, respetivamente.

==

² As Grandes Opções do Plano 2020-2023: 3. Valorizar as funções de soberania: Proporcionar aos cidadãos **níveis elevados de segurança**, anexo ao art. 5.º da Lei n.º 3/2020, de 31 de março (p. 357).

Sonhada por Platão (427 a.C. – 347 a.C.) e desenhada por Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.), a polícia despontou em Roma (27 a.C.), com o imperador Augusto (63 a.C. – 14 d.C.). Após a Revolução Francesa (1879), disseminou-se no mundo, de tal forma que, hoje, não há Estado sem polícia – «l'existence de la police est un fait universel, inéluctable et accepté comme tel dans toutes les sociétés» (Hreblay, 1997: 11).

1. Polícia, bem maior

Cada ser humano aspira à liberdade – em segurança: a liberdade não subsiste sem segurança, é a primeira das liberdades, a base do contrato social. Sem segurança, a liberdade desfalece, porque não há sociedade sem crime. De facto, a liberdade **só** sobrevive em segurança, porém, esta **não** deve suprimir a liberdade, daí a sujeição da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da PSP ao controlo externo da Inspeção-Geral de Administração Interna (IGAI) em Portugal.

Pura evidência, cada Estado detém a sua polícia: «Não existe Estado sem polícia» (L'Heuillet, 2004: 11). Bem entendido, nenhum Estado de Direito subsiste sem polícia – é a força do Direito, se não, «Afastada a justiça, que são, na verdade, os reinos, senão grandes quadrilhas de ladrões?» (Santo Agostinho, 1996: 383).

No Estado de Direito cabe à polícia garantir a segurança pública. E a segurança começa na prevenção: a ação policial arroga-se preven-

tiva em primeira instância. No entanto, face à ilicitude, assume-se repressiva, pois o combate ao crime induz, também, à prevenção criminal, sobretudo mediante a detenção do autor do ilícito, evitando a reincidência, causadora de insegurança. Assim, a investigação criminal (arts. 1.º e 2.º, n.º 6, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, Lei de Organização da Investigação Criminal) defende a cidadania:

In the past quarter century, an estimated 11.8 million people worldwide have lost their lives as a result of intentional homicide [...]. Numerous police programmes have been designed and implemented to reduce violence and homicide, but not all have been successful. A key priority for reducing homicide involves strengthening the criminal investigation system. (UNODC, 2019: 13 e 84)

A *Declaração dos Direitos do Cidadão e do Homem* (1789, Paris) consagrou a polícia: «A garantia dos direitos do Homem e do Cidadão carece de uma força pública; esta força é, pois, instituída para vantagem de todos» (art. 12.º). Deste modo, nasceu a polícia hodierna: «C'est à la Révolution Française qu'il revient d'avoir posé les bases de la police moderne» (Berlière, 1996: 10). Esse desiderato estendeu-se a Portugal, onde teve lugar a criação da Polícia Civil, em Lisboa (1867), antecessor da PSP: «Ora, a polícia [portuguesa] é, na sua origem institucional, francesa» (Durão, 2017: 162). Conquanto o uso do éntimo «polícia» em Portugal remonte à criação da Intendência-Geral

da Polícia da Corte e do Reino em 1760, a consagração constitucional da polícia só aconteceu em 1976 (Clemente, 2015: 61).

A partir da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, a polícia afiança os «Direitos Humanos», pois «Todos têm direito à liberdade e à segurança» (cf. art. 27.º, n.º 1, da *Constituição da República Portuguesa* (CRP); art. 5.º, n.º 1, da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4/11/1950, do Conselho da Europa; art. 6.º da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2009).

Nesse registo, durante a pandemia da Covid-19 (2020-2023), as forças de segurança em Portugal procederam à fiscalização das regras sanitárias, para conter a epidemia e salvar vidas (Clemente, 2023: 136-138).

Bem certo, a matriz policial varia consoante o país: Portugal adota o modelo dual – um legado napoleónico – patente nas forças de segurança (GNR e PSP). Parte da Administração Pública, a polícia portuguesa procede ao controlo social coativo, sobretudo via forças de segurança.

Enfim, a ideia de polícia exprime-se no singular e concretiza-se no plural.

2. Globalização: ciência e polícia

Da aurora da civilização aos dias de hoje, a globalização acompanha a humanidade; agora, associa-se à ciência: «A ciência surgiu com essa vocação global, procurando formular leis universais, mas também compreender as experiências humanas, na sua diversidade» (Abrantes e Lechner, 2020: 8). O conhecimento nasce da relação entre o sujeito (cognoscente) e o objeto (cognoscível) e assume-se ciência em saberes distintos e entre si relacionados. Nesse registo sobressaem os Estudos Globais³ (ou Globalogia⁴) e as Ciências Policiais⁵, «colocando em relação o que até hoje era estudado de forma compartmentada» (Franco e Caetano, 2020: 7). As Ciências Policiais enformam o universo científico, porém o conhecimento da polícia não se reduz às Ciências Policiais; cabe, agora, aos Estudos Globais abordarem a polícia em conexão com estas, porque cada uma analisa de modo distinto o mesmo objeto – a polícia.

³ Os Estudos Globais caracterizam-se «como uma área de estudos interdisciplinares sobre a globalização» (Abrantes e Lechner, 2020: 9), que analisa «processos de construção e desconstrução de fronteiras» (Franco, 2023: 17).

⁴ Conforme descrito na página do Centro de Estudos Globais da Universidade Aberta, a «globalogia é, em definição geral, uma ciência que procura compreender o mundo em processo de globalização, na sua história e na complexidade do seu estado presente, caracterizado pelos movimentos de intercâmbio, pelas interações entre comunidades humanas espalhadas por todo o planeta Terra» (<https://sites.uab.pt/ceg/publicacoes/>).

⁵ As «Ciências Policiais constituem um acervo organizado e sistematizado de conhecimentos científicos sobre a organização policial, enquanto instituição, e sobre a ação policial, enquanto processo» (art. 5.º do Decreto-Lei n.º 13/2022, de 12 de janeiro, Regime Jurídico do Ensino Superior Público Policial).

Bem entendido, a ciência guia a polícia, melhor, a ciência dota «a polícia de um padrão científico de ação» (Clemente, 2015: 16), que lhe confere maior eficácia operacional: *conhecer bem, para agir melhor!*

Em suma, a polícia detém dignidade académica: a ciência não fica indiferente à polícia enquanto objeto de conhecimento, nem a polícia enquanto sujeito desse conhecimento – o conhecimento científico da polícia molda a sua ação, assente na «globalização de rosto humano, ao serviço das pessoas e da democracia» (Franco e Caetano, 2020: 10). Para tanto, a polícia conta e a ciência concorre.

3. Polícia: expressão e natureza

Polícia! – Eis um vocábulo glocal em tantos idiomas (Clemente, 2006: 43): «polici» (albanês), «polizei» (alemão), «policía» (castelhano), «policija» (croata), «polico» (esperanto), «police» (francês), «politie» (holandês), «polisi» (indonésio), «police» (inglês), «policia» (italiano), «pulizija» (maltês), «policja» (polaco), «poliție» (romeno), «polis» (sueco), «polis» (turco)...

O termo «polícia» advém do vocábulo latino *politia*, que, por sua vez, deriva da palavra

grega πολιτεία (*politeia*), referente à πόλις (*polis* – cidade). O mesmo termo exprime realidades distintas, maiormente: um tipo de Estado – o «Estado de polícia» (Miranda, 1982: 75), antecessor do Estado de Direito –, uma função administrativa – a função de polícia –, um serviço público especial – a polícia: a PSP –, uma pessoa – o polícia: o agente policial (PSP) –, uma lei – a lei de polícia,⁶ um ícone – o «colete de identificação [com] a inscrição “polícia segurança pública”» ou o «crachá» (arts. 5.º, n.º 38, e 10.º, alínea a), do Regulamento de Uniformes do Pessoal com Funções Policiais da PSP, aprovado pela Portaria n.º 422-A/2021, de 27 de setembro), «os avisadores sonoros e luminosos especiais» de veículo em «missão de polícia» (art. 64.º, n.ºs 1 e 3, do Código da Estrada), entre outros, uma medida de polícia – «a identificação de pessoas suspeitas [...] em lugar público» (art. 28.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, Lei da Segurança Interna). Igualmente, o termo «polícia» projeta-se em provérbios – «abunda a malícia, onde falta a polícia» –, em adágios – «se estivesse cá a polícia, nada disto teria sucedido» – e no cancioneiro nacional – «Chamem a polícia, qu'eu num pago».⁷ Mais, a polícia visualiza-se de forma plúrima – da

⁶ Por exemplo, o Regulamento Policial do Distrito de Leiria, in *Diário do Governo*, n.º 252, II Série, de 25/10/1956, revogado pelo art. 1.º do Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de novembro.

⁷ Quer dizer: «Chamem a polícia que eu não pago» – é uma estrofe da canção «Chamem a polícia», dos Trabalhadores do Comércio, um grupo de Rock português dos anos 80 do século passado.

esquadra ao carro-patrulha, do patrulheiro ao sinaleiro...

Quanto a Portugal: «*A polícia tem por funções [...] garantir [...] os direitos dos cidadãos*» (art. 272.º, n.º 1, da CRP). Por bem dizer, as forças de segurança em Portugal executam várias funções (ou tarefas), algumas comumente conhecidas, como a manutenção da ordem pública – uma função administrativa do Estado –, outras nem tanto consabidas, como a gestão de achados; realizam, ainda, certas tarefas sem natureza policial,⁸ quer dizer, nem todas as funções prosseguidas pelas forças de segurança possuem natureza policial.

Quanto à PSP, é «uma Polícia de âmbito nacional, de natureza integral, [...] atuando fortemente em todos os domínios do sistema de segurança interna» (Torres, 2020: 7-8), cuja missão sobressai quer no controlo de armamento e explosivos e na segurança pessoal, quer na investigação criminal e na manutenção da ordem pública, quer ainda no controlo da fronteira aérea e na segurança aeroportuária.

Por assim ser, a PSP assume a qualidade de «força de segurança» (art. 1.º, n.º 1, da Lei n.º

53/2007, de 31 de agosto). Para tanto, integra um «corpo de profissionais» – vulgo, «polícias» –, «com funções policiais, armado e uniformizado» (art. 3.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro), inclusive do género feminino, conforme antevisto por Platão (427 a.C. – 348 a.C.): «A aptidão natural, tanto do homem, como da mulher para guardar a cidade é, por conseguinte, a mesma» (Platão, 2017: 220-221). Esse ideal perdura na dimensão feminina da PSP,⁹ com o sacrifício da «própria vida, se preciso for» (Fórmula de Compromisso de Honra na PSP, art. 1.º da Ordem de Serviço n.º 71 (I – Parte), de 7/5/1976, do Comando-Geral da PSP).

Certamente, «all societies have some form of social control through which the conformity of its members is maintained», o qual «is imposed by a very wide range of agencies, [...] and not least the police» (More, 1997: 231-232). Na perspetiva conceptual, «Les forces de police constituent un service public instauré par loi et chargé du maintien de l'ordre et de l'application de la loi».¹⁰

Todas as forças de segurança são polícias; contudo, nem todos os serviços de segurança assumem essa qualidade, apenas a Polícia Judi-

⁸ É o caso da função de agente de proteção civil das forças de segurança (art. 46.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho).

⁹ A dimensão feminina da PSP nasceu em 1972, mediante a admissão de 196 agentes (Ordem de Serviço n.º 4, II – Parte, de 4/1/1072, do Comando-Geral da PSP). Em 2020, a taxa geral de feminização do pessoal com funções policiais na PSP rondava os 8,2% (*Mulheres Mai(S)* (2011-2021), 2021: 20).

¹⁰ 1. B. Statut – Annexe, Déclaration sur la Police, Résolution n.º 690 (1979), texte adopté par l'Assemblée, le 8 mai 1979, Conseil de l'Europe.

ciária (PJ). Ademais, nem todas as polícias possuem uma dimensão nacional, apenas local – é o caso da polícia municipal. Por certo, nem tudo é polícia, apesar de poder agir como tal,¹¹ pois várias entidades públicas, como por exemplo a EMEL (art. 3.º, n.º 2, alíneas b) e q), do Estatuto da EMEL, *in* 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1312, de 11 de abril de 2019, da Câmara Municipal de Lisboa) e certas entidades privadas (arts. 1.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 146/2014, de 9 de outubro), exercem funções de polícia, sem sê-lo verdadeiramente – só é polícia *a entidade pública com a função predominante de polícia*. E as empresas de segurança privada (art. 1.º, n.os 3 e 4, alínea a), da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (regime da atividade de segurança privada), na redação do art. 2.º da Lei n.º 46/2019, de 8 de julho) só complementam a polícia, sem a substituírem.

Numa palavra, não há coincidência integral entre o nome e a coisa, quanto à polícia.

O conceito hodierno de polícia advém de Immanuel Kant (1724-1804), ao superar a contradição entre liberdade e polícia, fixando-o em 1797, oito anos após a consagração da força pública, como garantia dos direitos humanos, pela Revolução Francesa (1789), aurora do Estado de Direito (Miranda, 1982: 77). Na definição kantiana, a polícia ocupa-se

da segurança, da tranquilidade e do decoro públicos; pois que facilita em grande medida ao governo a sua tarefa de conduzir o povo por meio de leis o facto de que o sentido do decoro (*sensus decori*), enquanto gosto negativo, não seja embotado pela mendicidade, barulho nas ruas, maus cheiros, prostituição pública (*venus volgivaga*), como ofensas ao sentido moral. (Kant, 2017: 198)

Essa conceção de polícia floresceu no Iluminismo e favoreceu a afirmação do Estado de Direito (*Rechtstaat*), sucessor do Estado de Polícia (*Polizeistaat*) na Prússia, em 1794, e, ultimamente, no resto do mundo, por diferenciar a polícia da Administração Pública. O legado kantiano ainda plasma a polícia hodierna, quanto ação e instituição.

Da noção de Kant emerge «um novo conceito de polícia», cuja função consiste em:

garantir a segurança que permite o jogo da liberdade; a polícia não tem mais de se encarregar de tudo que é necessário à felicidade dos indivíduos, mas apenas garantir a sociedade contra riscos que é preciso situar e definir de maneira legal. [...] A função policial consiste, daí por diante, em tomar as medidas necessárias para a manutenção da paz pública, segurança e ordem. (Monet, 2006: 22)

¹¹ Por exemplo, o Instituto do Turismo de Portugal, no que toca à inspeção de jogos de fortuna e azar (art. 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho).

Essa função incorpora a dimensão preventiva, após a criação da Polícia Metropolitana de Londres (Metropolitan Police Service) em 1829, por Robert Peel (1788-1850).

Deste modo, a noção hodierna de polícia cessou de abranger o que ainda se designa por Administração Pública (Barata, 1986: 1313). Na realidade, as polícias nacionais integram a administração direta do Estado central, enquanto serviços públicos especiais de natureza executiva e estrutura hierárquica (arts. 2.º, n.os 1 e 2, 3.º, n.os 2 e 3, 11.º, n.os 2, alínea a), e 4, alínea a), 13.º, alínea a), e 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro). Todavia, a polícia municipal (art. 1.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio) insere-se na administração indireta do Estado, enquanto serviço municipal especial.

Presentemente, a polícia *consiste num serviço público especial, dotado de capacidade coativa e destinado a produzir segurança pública, através do controlo da incivilidade*. Por isso, os serviços policiais desenvolvem atividades de natureza executiva; essa atividade material traduz-se em atos jurídicos, como por exemplo a realização do auto de notícia por contraordenação rodoviária (art. 170.º, n.º 1, do Código da Estrada), e operativos, como o policiamento do jogo de futebol de alto risco (art. 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 9 de outubro, na redação do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril; art. 11.º da Lei 39/2009, de 30 de julho); **a ação policial**

é tanto proibitiva como construtiva, logo, os atos de polícia são ablativos ou ampliativos da cidadania: a prevenção policial amplia a cidadania. Por norma, a polícia executa tarefas policiais, como aconteceu durante a pandemia do Covid-19, quando as forças de segurança fiscalizaram o confinamento obrigatório no domicílio de infetados com o vírus, de 15 a 31 de outubro de 2020 (cf. n.º 3, alínea b), *in fine*, da Resolução de Conselho de Ministros n.º 88-A/2020, de 14 de outubro, Declaração da situação de calamidade, no âmbito da pandemia Covid-19), contudo, prossegue também certas tarefas sem natureza policial. Foi neste domínio que a PSP prosseguiu a função não-policial, no âmbito da operação censitária de apoio ao Instituto Nacional de Estatística (INE) na recolha presencial de inquéritos, durante a pandemia da Covid-19 (art. 35.º-K, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, aditado pelo art. 6.º do Decreto-Lei n.º 78-A/2020, de 29 de setembro, medidas excepcionais e temporárias relativas à pandemia da doença Covid-19).

Notoriamente, a ideia de polícia não se reduz ao patrulhamento da via pública; nem todos os serviços policiais fazem o mesmo – as forças de segurança partilham atribuições comuns, como as de garantir a segurança em espetáculos desportivos (arts. 3.º, n.º 2, alínea I), e 5.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto), e cada uma possui atribuições próprias, como é o caso da segurança de altas entidades pela PSP (art. 3.º, n.º 3, alínea c), da Lei n.º 53/2007,

de 31 de agosto). Comummente, a polícia concretiza a função policial. Assim, o agir policial concretiza a função administrativa de polícia. Mais, as forças de segurança tratam de obrigações não policiais, como se passa com a gestão dos bens achados. A par da função predominante – a função policial –, os serviços policiais prosseguem outras funções, associadas ou complementares à função dominante (art. 11.º, n.º 3, da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro). Além disso, alguns serviços públicos comuns (não-policiais) exercem funções de polícia a título supletivo. Aquém disso, certas entidades privadas (art. 3.º, n.º 6, da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro), através de pessoal não-policial,¹² executam funções de polícia – é o caso da fiscalização de bilhetes nos transportes públicos pela segurança privada (art. 5.º, n.º 1, da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho; art. 3.º, n.º 2, da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio).

Nunca houve uma idade de ouro policial: cada época tem a sua polícia e cada país a sua matriz policial. O modelo dualista afirma-se a nível nacional e a municipalização da polícia confere valor à segurança urbana.

4. Polícia: cidade, liberdade e segurança

Um dia despertou a polícia em Lisboa, «para que melhor se prendam os malfeiteiros» (Lapa, 1942: 94) – corria o 3 de setembro de 1383; nasciam os Quadrilheiros em Portugal,¹³ via alvará régio de D. Fernando I (1345-1383), a pedido da vereação municipal. Dois anos depois, Lisboa ascendia a capital do Reino de Portugal, sobressaindo assim o policiamento noturno dos Quadrilheiros. Obviamente, aos Quadrilheiros sucederam outras instituições policiais no tempo. Desde então, a polícia tem sido um laboratório do Estado, evidente no Programa Escola Segura:

No ano letivo 2022/2023, o Programa Escola Segura da PSP zelou pela segurança dos espaços escolares, situados na área de jurisdição territorial da PSP, abrangendo 3.149 estabelecimentos de ensino, público, privado e cooperativo, com exceção dos estabelecimentos do ensino superior, garantindo a segurança a 862.695 alunos. (*Programa Escola Segura – Relatório do Ano Letivo 2022/2023, 2024*: 9)

Continuamente, face à incivilidade, o Estado busca a melhor solução. Assim sendo, cada Governo da República traça a sua política pública de segurança, cuja execução cabe às forças de segurança: GNR e PSP. Nessa senda,

¹² Por exemplo, a fiscalização dos portageiros nas autoestradas (n.º 1 do art. 3.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, na redação do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio).

¹³ Todavia, há notícia de Quadrilheiros antes da sua institucionalização em 1383 (Noronha, 1949: 9).

o XXIII Governo Constitucional da República Portuguesa traçou a Estratégia Integrada de Segurança Urbana, assumida, integralmente, pelo XXIV Governo Constitucional:

A segurança constitui um pilar fundamental do Estado de Direito Democrático [...], na medida em que ninguém pode ser verdadeiramente livre se não se sentir seguro. Portugal é um dos países mais pacíficos e seguros do mundo, constituindo a segurança interna um ativo estratégico. Com o objetivo de [...] proporcionar aos cidadãos níveis mais elevados de segurança, o Governo definiu como prioridade a elaboração de uma Estratégia Integrada de Segurança Urbana (EISU), entendida como um documento de orientação de políticas públicas de segurança, que assenta numa perspetiva sistémica, integrada e multinível. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2023, de 9 de agosto)

Comprovadamente, não há cidade sem polícia. Diariamente, a polícia opõe-se à incivilidade. Assim sucedeu durante a pandemia da Covid-19 em Portugal (2020-2022):

as forças e serviço[s] de segurança (FSS) mantiveram elevados níveis de coordenação e colaboração, que se traduziram na definição de procedimentos e na realização de operações de grande envergadura e exigência operacional, no sentido da fiscalização do cumprimento das regras e medidas do decreto de execução do estado de emergência. Estas operações contribuíram decisivamente para prevenir o contágio da doença, conter a epidemia, salvar vidas e garantir que as cadeias

de abastecimento fundamentais de bens e serviços essenciais continuassem a ser asseguradas. (*Relatório sobre a aplicação da 3.ª declaração do estado de emergência, 18/4/2020 a 2/5/2020, 2020*: 58).

A saber, nenhuma cidadania perdura na cidade sem polícia:

A segurança era nenhuma em Lisboa, todas as noites se commettiam tantas mortes e roubos, que, pelo habito, já parecia que matar era cortesia e furtar modestia. (Anónimo, 1709, *apud Lapa*, 1942: 109)

De facto, a cidade só respira liberdade se tiver segurança:

Na prevenção da criminalidade, as forças e serviços de segurança desenvolvem programas e planos de segurança comunitária e de policiamento de proximidade destinados a proteger as vítimas especialmente vulneráveis. (art. 9.º, n.º 1, da Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto; objetivos, prioridades e orientações de política criminal (2023-2025)

Por essa razão, a diabolização da polícia favorece a delinquência; nada acrescenta à cidadania – só corrói o contrato social. O fim do contrato social remeteria o ser humano ao estado natural da humanidade, fora da sociedade, consubstanciado no lema, de Thomas Hobbes (1587-1666), «da guerra de todos contra todos», porque, no estado natural, «todo o homem é inimigo de todo o homem» (Hobbes, 2003: 112

e 109). No fundo, o Homem saiu do estado natural devido ao contrato social, porque ninguém nasce naturalmente bom, faz-se em sociedade. A bondade do Homem selvagem – «o homem é naturalmente bom» (Rousseau, 1992: 267) – só existiu na mente de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778); nunca o Homem primitivo viveu em paz com o seu semelhante.

De facto, sem polícia, a cidade afunda-se no crime, como sucedeu em Lisboa em 1834, o que obrigou à criação da Guarda Municipal:

Tomando em consideração a urgente necessidade de se prover á segurança da Capital; Hei por bem, crear a Guarda Municipal de Lisboa para manter o soego Público, afiançando a segurança da Cidade, sem ameaçar a sua Liberdade. (Preâmbulo do Decreto de 3 de julho de 1834)¹⁴

Não obstante isso, ainda hoje, certo radicalismo ideológico defende o mundo sem polícia ou identificam-na como causa de incivilidade, propondo (até) a sua abolição; todavia, a cidade sem polícia pertence à distopia.

Cada pessoa nasce para ser livre em segurança: «Todos têm direito à liberdade e à segurança» (art. 27.º, n.º 1, da CRP). Portugal é um Estado dos Direitos Humanos, cuja garantia cabe à polícia, comumente às forças de segurança (art. 272.º, n.º 1, da CRP).

Afinal, onde há crime, falta cidadania; onde reina segurança, frui-se liberdade. Por isso mesmo, o cidadão prefere a polícia. Em 2020, a população lisbonense pronunciou-se sobre o desempenho da Polícia Municipal de Lisboa (PML), conferindo-lhe uma nota de 64%, a par de uma confiança de 68% (Marcelino, 2020: 1).

Naturalmente, nenhuma polícia é perfeita, contudo a polícia mostra ser um bem maior na cidade em oposição ao crime – do roubo ao feminicídio. Quem defende o contrário, jamais garante a cidadania, muito menos o império da lei, apenas promove a incivilidade: o crime nunca gera segurança, apenas aviva a insegurança.

5. Nota final

Em suma, ninguém fica indiferente à polícia, seja aonde for. outrora, como agora, a polícia move-se na cidade em oposição ao crime, por isso, mais segurança incrementa a liberdade. No Estado de Direito democrático, a segurança constitui a primeira das liberdades. A sua garantia cabe à polícia, pois onde há segurança fruem-se direitos: o direito à segurança sustenta os restantes direitos. E a segurança começa na prevenção, da criminal à rodoviária: a ação policial é (sobretudo) preventiva.

Em nenhures perdura um Estado sem polícia: a heterotutela pública sobrepõe-se à autodefesa privada no Estado de Direito: a polícia

¹⁴ A criação da Guarda Municipal de Lisboa (1834) antecedeu a da GNR (1911).

garante a legítima defesa cívica e, assim, protege a cidadania – é uma tarefa do Estado, sujeita a escrutínio, nacional e internacional. Cada Estado possui capacidade coativa, cujos meios coercivos confia ao corpo policial: nenhuma polícia subsiste sem força coativa; a polícia expressa a força do Direito – é um braço armado do Estado, a par das Forças Armadas.

A polícia pública impera no Estado contemporâneo, variando a matriz consoante o país: Portugal segue o modelo dual, uma herança napoleónica plasmada nas forças de segurança (GNR e PSP). Enquanto parte da função administrativa do Estado, a função policial está predominantemente confiada ao aparelho policial, embora certas entidades, públicas e privadas, assumam, a título complementar, algumas funções policiais.

Em suma, a polícia acompanha a humanidade na cidade, como sucedeu em Portugal, durante a pandemia Covid-19 ou na Jornada Mundial da Juventude (2023).

Bibliografia

Abrantes, P. e Lechner, E. (coords.) (2020). Introdução: O que é fazer investigação em Estudos Globais. Em: *Nós Globais – Investigações em curso sobre questões da globalização*. Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra;

Barata, J.F.N. (1986). Polícia. Em: *Polis – Encyclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*. Editorial Verbo. Lisboa. Vol. IV.

Berlière, J.-M. (1996). *Le monde des polices en France*. Éditions Complexe. Bruxelles;

Camões, L.V. de (1903). *Os lusíadas*. Typografia de Francisco Manuel Pereira. Lisboa;

Bittner, E. (1996). Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police. Em: Reiner, R. (ed.). *Policing*. Dartmouth Publishing. Aldershot. Vol 1;

Clemente, P. (2006). A Polícia em Portugal. *Cadernos INA* n.º 26. Instituto Nacional de Administração. Oeiras;

Clemente, P. (2015). *Cidadania, polícia e segurança*. ISCPsi. Lisboa;

Clemente, P. (2023). Covid-19 – Graal policial. *Revista Segurança e Defesa*, 46

Durão, S. (2017). Conclusão. Avanços e limites da historiografia policial em Portugal. Em: Rocha, G. e Durão, S. (orgs.). *Polícia e polícias em Portugal – Perspetivas históricas*. Editora Mundos Sociais. Lisboa;

Queirós, E. e Ortigão, R. (2013). *As farpas*. Princípia Editora. Estoril;

Franco, J.E., Fiolhais, C. e Paiva, J.P. (dirs.) (2020). Introdução geral. Em: *História global de Portugal. Temas e Debates*. Lisboa;

Franco, J. e Caetano, J.R. (coords.) (2020). Introdução. Em: *Globalização como problema – Temas de Estudos Globais*. Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra;

Hobbes, T. (2003). *Leviatã*. Martins Fontes Editora. São Paulo;

Hreblay, V. (1997). *La police judiciaire*. Presses Universitaires de France. Paris;

Hugo, V. (1867). Carta de 2 de julho de 1867. *Diário de Notícias*, n.º 746.

Kant, I. (2017). *A metafísica dos costumes*. (3.ª ed.). (Trad., apresentação e notas de José Lamego). Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa;

L'Heuillet, H. (2004). *Alta polícia, baixa polícia – Uma abordagem histórica da polícia*. Notícias Editorial. Oeiras;

Lapa, A. (1942). *História da polícia de Lisboa*. PSP de Lisboa. Lisboa. Vol. 1;

Marcelino, V. (2020, 20 de agosto). Lisboa. Lixos e gestão do espaço público são áreas críticas para os residentes. *Diário de Notícias*, n.º 55274;

Miranda, J. (1982). *Manual de Direito Constitucional*. (2.ª ed. rev.). Coimbra Editora. Coimbra. T.1;

Monet, J.-C. (2006). *Polícias e sociedades na Europa*. (2.ª ed.). EdUSP. São Paulo. Vol. 3;

More, S. (1997). *Investigating Crime and Deviance*. (2.ª ed.). Colis Educationnel. London;

Mulheres MAI(S) (2011-2021). (2021). Edição da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (MAI). Lisboa;

Noronha, E. de (1949). *Origens da Guarda Nacional Republicana – I Parte: A Guarda Real da Polícia*. Comando-Geral da GNR. Lisboa;

Platão (2017). *A república*. (15.ª ed.). (Trad. e notas de Maria Helena da Rocha Pereira). Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa;

Programa Escola Segura – Relatório do ano letivo 2022/2023. (2024). Direção Nacional da PSP. Lisboa;

Relatório sobre a aplicação da 3.ª declaração do estado de emergência (18/04/2020 a 02/05/2020). (2020, 11 de maio). Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência – Ministério da Administração Interna. Lisboa;

Rousseau, J.-J. (1992). *Emílio ou Da educação*. Editora Bertrand Brasil. Rio de Janeiro;

Santo Agostinho (1996). *A Cidade de Deus*. (2.ª ed.). Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. Vol. 1;

Torres, J. (2020). Uma polícia para o século XXI – Breves reflexões. *Separata da Revista Polícia Portuguesa*, 5, 2;

UNODC. (2019). *Global Study on Homicide 2019*. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna.

Digital

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2009). *Jornal Oficial da União Europeia* (7/6/2016). Acedido em 14 de novembro de

2025, em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>;

Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional. (2005). Parlamento Português. Acedido em 14 de novembro de 2025, em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>;

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. (1789). Acedido em 14 de novembro de 2025, em: <https://pt.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>.

Legislação

3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1312, de 11 de abril de 2019, da Câmara Municipal de Lisboa;

B. Statut – Annexe, Déclaration sur la Police, Résolution n.º 690 (1979), texte adopté par l'Assemblée, le 8 mai 1979, Conseil de l'Europe;

Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 04/11/1950, do Conselho da Europa;

Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março;

Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio;

Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho;

Decreto-Lei n.º 13/2022, de 12 de janeiro;

Decreto-Lei n.º 146/2014, de 9 de outubro;

Decreto-Lei n.º 216/2012, de 9 de outubro;

Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro;

Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de novembro;

Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril;

Decreto-Lei n.º 78-A/2020, de 29 de setembro;

Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho;

Diário do Governo, n.º 252, II Série, de 25/10/1956;

Lei 39/2009, de 30 de julho;

Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho;

Lei n.º 04/2004, de 15 de janeiro;
Lei n.º 19/2004, de 20 de maio;
Lei n.º 25/2006, de 30 de junho;
Lei n.º 28/2006, de 4 de julho;
Lei n.º 3/2020, de 31 de março;
Lei n.º 34/2013, de 16 de maio;
Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro;
Lei n.º 46/2019, de 8 de julho;
Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto;
Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto;
Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto;

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto;
Ordem de Serviço n.º 71 (I – Parte), de 7/5/1976, do Comando-Geral da PSP;
Ordem de Serviço n.º 4 (II – Parte), de 4/1/1072, do Comando-Geral da PSP;
Portaria n.º 422-A/2021, de 27 de setembro;
Resolução de Conselho de Ministros n.º 88-A/2020, de 14 de outubro;
Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2019, de 29 de janeiro;
Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2023, de 9 de agosto.