



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## Espaço Público, Videovigilância e Privacidade

Luís Manuel Alves Fernandes Moreira

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Dr. João António Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista)

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro de 2013





Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## Espaço Público, Videovigilância e Privacidade

Luís Manuel Alves Fernandes Moreira

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Dr. João António Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista)

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro de 2013

## NOTA DE AGRADECIMENTOS

No final deste projecto e na hora de agradecer não posso deixar de prestar, em primeiro lugar, uma sentida homenagem aos meus pais que, na sua simplicidade, me inculcaram os valores que têm norteado a minha existência.

Depois, quero manifestar o meu profundo reconhecimento ao Dr. João Salis Gomes, por todos os ensinamentos que me transmitiu enquanto docente do Mestrado em Administração Pública e como meu orientador. Devo-lhe, sobretudo, a compreensão das minhas ansiedades, angústias e incertezas.

Não seria justo se não prestasse, também, uma homenagem sincera a todos os docentes do mestrado, na pessoa do Professor Doutor Juan Mozzicafreddo.

A todos os colegas de curso pela amizade, pela entre-ajuda e pelo companheirismo.

Aos funcionários da Escola de Sociologia e Políticas Públicas pela cordialidade, simpatia e interesse sempre demonstrados.

Aos meus verdadeiros amigos e familiares pelo sentimento que nos une e dispensa outras palavras.

Àqueles que embora ausentes continuam ainda a orientar o nosso caminho.

Ao Luís Elias pela amizade, pelo apoio e, principalmente, por me ter encorajado a continuar.

A todos aqueles que directa ou indirectamente contribuíram para a minha formação moral e humana.

Por último, àqueles que constituem a razão da minha existência, a quem dedico este trabalho e de quem espero estar à altura.

## DEDICATÓRIA

À minha esposa e filhos

## **RESUMO**

A emergência de fenómenos como a globalização, o surgimento de novas ameaças e riscos, a constante evolução tecnológica e as alterações produzidas no espaço público provocaram a reconfiguração e a ampliação da noção e do domínio da segurança e geraram exigências crescentes por parte dos cidadãos. No quadro destas novas exigências e de um mundo de recursos crescentemente escassos, o Estado confronta-se com a incapacidade de, por si só, garantir esta necessidade cada vez mais complexa, vendo-se forçado a redefinir o seu papel, deixando de ser único e fechado sobre si mesmo e passando a cooperar com novos actores que, de forma subsidiária e complementar, produzem e distribuem segurança que tradicionalmente constituía função exclusiva do Estado. Os cidadãos, por seu turno, predispõem-se a ceder parte da sua privacidade em prol de mais segurança. Numa era de incomparável desenvolvimento tecnológico e de uma busca constante por maior eficácia e eficiência por parte dos Estados, a videovigilância em locais públicos surge como uma alternativa para assegurar a ordem e a previsibilidade. Compete ao Estado assegurar que a implementação desta tecnologia para efeitos de prevenção criminal apenas tenha lugar como forma de garantir a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos fundamentais e quando outros meios se revelem ineficazes. A privacidade, por seu turno, embora deva continuar a constituir a base para o bem comum numa sociedade tecnológica crescentemente invasiva e o limite para a introdução de novas formas de vigilância, não pode ser considerada como um direito absoluto, na mesma medida em que as legítimas preocupações com a prevenção do crime não podem conduzir a uma compressão desrazoável da privacidade em nome da sacralização da segurança. Cabe a uma cidadania activa, vigilante e informada garantir o escrutínio democrático da videovigilância no espaço público.

### **Palavras-chave:**

Segurança;

Espaço público;

Prevenção criminal;

Videovigilância;

Privacidade.

## **ABSTRACT**

Globalization Phenomena, the emergence of new threats and risks, the continuous technological evolution and the changes produced in public places led to the reconfiguration and expansion of the concept and field of security and generated increasing demands by the citizens. Within the context of these new requirements and of a world of scarce resources, the state faces the inability to ensure this growing complex needs, and is forced to redefine its role, being no longer the only one with the commitment to fulfill public security needs, therefore cooperating with new security actors. Long is the time of a sole closed public security state. These security actors are now allies which complement, produce and display security services that traditionally constituted the exclusive role of the State. Along with this, citizens predispose to cede some of their privacy for the sake of better security. In an era of high technological development and constant search for greater effectiveness and efficiency by states, video surveillance in public places is an alternative to ensure order and predictability. The State shall insure that the implementation of this technology for the purpose of crime prevention only takes place in order to assure the pursuit of the public interest, in respect for fundamental rights and when other means are ineffective. That is to say that, considering the growing invasive technology, privacy should continue to be the basis for society's common good but it cannot be regarded as an absolute right and it ought not limit the introduction of new forms of surveillance. To the same extent, the legitimate concerns about crime prevention cannot lead to a compression of privacy on behalf of the sacredness of security. It is up to active, informed and vigilant citizenship to ensure democratic scrutiny of video surveillance in public places.

## **KEY WORDS:**

Security;

Public Place;

Crime prevention;

Video surveillance;

Privacy.

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO I – ESTADO, MODELOS DE GESTÃO E LIMITES À ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA.....	5
1.1. O Estado: um processo em permanente mutação.....	5
1.1.1. Do Estado Absoluto ao Estado Liberal .....	6
1.1.2. Do Estado-providência .....	8
1.1.3. Do Estado Interventor ao Estado Regulador .....	11
1.2. Evolução dos modelos de gestão da Administração Pública .....	13
1.2.1. Modelo Profissional Weberiano .....	15
1.2.2. New Public Management .....	17
1.2.3. New Public Service .....	20
1.3. Dos limites à actividade administrativa .....	22
1.3.1. A importância do interesse público no contexto da gestão pública.....	22
1.3.2. O princípio da legalidade.....	24
1.3.3. Os direitos fundamentais .....	25
1.4. As novas tecnologias e a reconfiguração da cidadania .....	28
1.4.1. Rumo à cidadania do novo milénio .....	28
CAPÍTULO II – INSEGURANÇA, PREVENÇÃO CRIMINAL E VIDEOVIGILÂNCIA .....	31
2.1. Insegurança e medo no espaço público.....	31
2.1.1. O sentimento de insegurança.....	31
2.1.2. A insegurança e as transformações do espaço urbano.....	33
2.1.3. A mediatização da insegurança e da violência .....	35
2.2. As políticas públicas de segurança e prevenção da criminalidade.....	36
2.3. A ascensão da videovigilância no espaço público europeu .....	40
2.4. Videovigilância no espaço público português.....	44
2.4.1. A fase experimental durante o Campeonato Europeu de Futebol – Euro 2004.....	44
2.4.2. O período compreendido entre 2005 e 2012 .....	45
2.4.3. A alteração legislativa em 2012 .....	50
2.5. Vantagens e desvantagens da videovigilância .....	52
CAPÍTULO III – SEGURANÇA, PRIVACIDADE E VIDEOVIGILÂNCIA .....	59
3.1. A emergência de uma nova governação da segurança.....	59
3.1.1. A reconfiguração do conceito e alargamento do domínio da segurança.....	59
3.1.2. O papel do Estado na nova governança da segurança.....	60
3.2. Privacidade: um conceito amplo e confuso.....	62
3.2.1. A redefinição do conceito de privacidade.....	62
3.2.2. Um outro olhar sobre a privacidade .....	67
3.3. Algumas questões sensíveis em relação ao uso da videovigilância .....	69
3.4. O delicado equilíbrio entre segurança e privacidade .....	74
CONCLUSÕES .....	77
BIBLIOGRAFIA .....	81



## **Índice de Quadros**

Quadro 2.1. – Decisões e projectos de videovigilância requeridos entre 2005 e 2011 .....	49
Quadro 2.2. – Projectos de videovigilância requeridos em 2012 .....	52

## **Glossário de siglas**

CCTV	<i>Closed Circuit Television</i>
CNPD	Comissão Nacional de Protecção de Dados

## INTRODUÇÃO

A segurança constitui, hoje, um direito fundamental dos cidadãos e uma obrigação primordial do Estado, a quem compete garantir não apenas a segurança objectiva mas reduzir, tanto quanto possível, fenómenos de insegurança individuais e colectivos. Na verdade, a insegurança, o medo e a violência são circunstâncias que caracterizam a vida nas grandes cidades e constituem factores que limitam o exercício pleno dos direitos e liberdades individuais e a própria fruição do espaço público. Nessa medida, compete ao Estado, através das suas políticas públicas de segurança e prevenção da criminalidade, assegurar as condições necessárias para eliminar ou, pelo menos, atenuar os efeitos nefastos da criminalidade e da insegurança no quotidiano dos cidadãos, sobretudo nos grandes aglomerados populacionais, onde as circunstâncias decorrentes de uma nova forma de vida, mais afastada do espaço público, vão deteriorando as relações de vizinhança, reduzindo a vigilância natural e tornando o controlo social mais fraco e ineficaz. Numa era de incomparável desenvolvimento tecnológico e de uma busca constante por maior eficácia e eficiência por parte dos Estados a videovigilância em locais públicos surge como uma alternativa para assegurar a ordem e a previsibilidade.

Apesar da videovigilância em locais públicos ser susceptível de limitar direitos e liberdades fundamentais, os cidadãos parecem conviver de forma mais ou menos pacífica com a utilização da videovigilância nos locais privados e nos locais públicos de acesso condicionado. As câmaras de vigilância estão presentes numa enorme variedade de locais que, por força da nossa vivência social, somos forçados a frequentar assiduamente. Estudos recentes revelam que oito em cada dez portugueses<sup>1</sup> estão dispostos a abdicar da sua privacidade em função da instalação de equipamentos de videovigilância na via pública. Por outro lado, o número crescente de pedidos para instalação de sistemas de videovigilância por parte dos municípios portugueses é suficientemente revelador da preocupação colectiva em relação à segurança dos espaços públicos de utilização comum. Estas evidências levam muitos a considerar a videovigilância dos espaços públicos como um êxito inquestionável, uma inevitabilidade e mesmo *um preço a pagar* como garantia da segurança da colectividade. No entanto, muitos são aqueles que a rejeitam pelo facto de a considerarem uma medida intrusiva da privacidade, susceptível de comprimir para além do aceitável direitos

---

<sup>1</sup>4.ª Edição do Barómetro “Segurança, Protecção de Dados e Privacidade em Portugal” – Estudo desenvolvido pela consultora *PremiValor Consulting* para a *ADT Fire & Security*, realizado em Portugal entre 15 de Novembro e 23 de Dezembro de 2009.

fundamentais, capaz de nos colocar no caminho da *sociedade da vigilância* em nome da sacralização da segurança, colocando em evidência receios quanto ao tratamento dos dados recolhidos, cuja protecção assume hoje a condição de um verdadeiro direito fundamental.

Não há em Portugal, até ao momento, uma discussão aprofundada sobre o aumento de dispositivos tecnológicos de vigilância, nem um debate informado e concertado por parte de decisores políticos e de todos aqueles que directamente intervêm e se ocupam destas matérias. Esta ausência determina um outro factor de suma importância: o da consciência pública do exercício da cidadania (Frois, 2011: 3).

Ora é precisamente nesta controvérsia que a utilização de sistemas de videovigilância no espaço público vem gerando na sociedade actual e no desafio que, actualmente, se coloca aos Estados na definição de políticas públicas de prevenção criminal que permitam reduzir os índices de criminalidade e diminuir o sentimento de insegurança que julgamos residir a pertinência da elaboração do presente estudo. Delimitaremos o tema do nosso trabalho à implementação e utilização de sistemas de videovigilância no espaço público com a finalidade de prevenção do crime, na medida em que a utilização desses sistemas com a mesma finalidade nos locais privados e nos locais públicos de acesso condicionado parece ser objecto de uma aceitação social menos controversa.

Estas constatações levantam-nos as seguintes questões de partida: o cidadão comum associa a introdução de videovigilância no espaço público a uma diminuição da privacidade? Deverá a privacidade ceder perante a implementação de sistemas de videovigilância no espaço público com a finalidade de prevenção do crime?

A decisão pela escolha do tema e a sua abordagem nesta perspectiva fica a dever-se à nossa área profissional e formação académica e, também, ao facto de ser um assunto muito pouco estudado em Portugal, pois são ainda relativamente poucos os trabalhos de cariz científico que tratam desta temática. Para o trabalho que nos propomos realizar, utilizaremos conhecimentos no âmbito das ciências sociais, nomeadamente das Ciências Policiais e da Ciência da Administração Pública e utilizaremos uma metodologia própria dos estudos exploratórios, com cariz essencialmente qualitativo, pois o principal objectivo do nosso trabalho é tentar perceber quais os efeitos decorrentes da utilização de sistemas de videovigilância no espaço público com a finalidade de prevenção do crime na privacidade dos cidadãos. Tendo em conta este nosso objectivo, adoptaremos como metodologia de recolha de informação a análise documental, socorrendo-nos da análise dos principais instrumentos legislativos que regulam a utilização de videovigilância no espaço público e a protecção de dados pessoais; dos relatórios e pareceres de instituições comunitárias e nacionais ligadas à protecção de dados

personais, nomeadamente dos pareceres da Comissão Nacional de Protecção de Dados e, bem assim, da bibliografia recolhida, dos artigos de imprensa escrita e textos de revistas relevantes para um maior aprofundamento do conhecimento do tema em análise. Procedemos ao levantamento do estado da arte, através da revisão da literatura, de forma a munir-nos de ferramentas que nos permitam fundamentar as exposições ao longo do texto e as obras citadas ao longo da dissertação constituindo, em nossa opinião, o mínimo indispensável para a realização do nosso trabalho, serão as únicas referenciadas na bibliografia.

Para tentar atingir o objectivo a que nos propusemos, organizámos o nosso trabalho em três capítulos. No primeiro capítulo, abordaremos a evolução dos diferentes tipos de Estado para a seguir nos dedicarmos à evolução dos modelos de gestão da Administração Pública que se vai reconfigurando em função do papel que aquele vai assumindo na sociedade. Ainda no primeiro capítulo, abordaremos de forma sucinta os principais limites à actividade administrativa, nomeadamente a prossecução do interesse público, o princípio da legalidade e os direitos fundamentais, para no final abordarmos de forma breve a importância das novas tecnologias na configuração de uma nova cidadania.

No segundo capítulo, tentaremos fazer uma abordagem à insegurança e ao medo no espaço público que aparentemente se vêm acentuando em função do recrudescimento do sentimento de insegurança que entronca num conjunto variado de causas, entre as quais as transformações do espaço urbano e a mediatização da insegurança e da violência. Depois, tentaremos analisar as principais tendências de evolução das políticas públicas de segurança e prevenção da criminalidade e, sobretudo, a necessidade crescente de adopção de critérios científicos e metodologias objectivas de diagnóstico, operacionalização e avaliação que presidam à implementação destas medidas. Em seguida, tentaremos analisar os factores que conduziram à ascensão da videovigilância no espaço público europeu e, bem assim, algumas circunstâncias que determinaram alguma contenção na adopção desta tecnologia por parte de alguns países europeus. De seguida, analisaremos a evolução do processo de implementação da videovigilância no espaço público português, distinguindo três períodos distintos: um primeiro período transitório que corresponde a uma fase experimental por ocasião da organização do Campeonato Europeu de Futebol – Euro 2004; um segundo período compreendido entre a entrada em vigor do regime legal que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum em 2005 e a sua alteração em 2012; e um último período que reflecte as alterações introduzidas no referido regime legal, nomeadamente no que concerne à alteração do paradigma de actuação

da Comissão Nacional de Protecção de Dados nesta matéria. Para finalizar este capítulo, tentaremos abordar as principais vantagens e desvantagens da videovigilância.

No terceiro capítulo faremos uma breve abordagem à reconfiguração do conceito de segurança e ao alargamento do domínio da segurança e aos factores que estão na base dessa reconstrução e à consequente redefinição do papel do Estado no que tange ao exercício da função administrativa da segurança. Em seguida, abordaremos o conceito de privacidade e a sua redefinição e o crescente interesse e importância que a mesma vem assumindo na actualidade, impondo-se repensar os mecanismos da sua defesa perante crescentes intrusões provocadas, em parte, pelo desenvolvimento da tecnologia. Não deixaremos, no entanto, de nos referir a outro olhar sobre este interesse fundamental na sociedade contemporânea que advoga a necessidade de manter um constante equilíbrio entre a privacidade e o bem comum, nomeadamente quando estão em causa questões de segurança e saúde públicas. Em seguida, tentaremos elencar e analisar algumas questões consideradas sensíveis em relação ao uso da videovigilância, nomeadamente a questão do efeito condicionador da videovigilância decorrente da existência de um observador inobservável; a possibilidade de gravação de som e a consequente intrusão na esfera íntima dos observados; a ponderação dos custos e dos reais benefícios da videovigilância no espaço público; as consequências na gestão policial, sobretudo a tendência para a encarar não apenas como um meio mas como um substituto do elemento humano que não “pestaneja nem faz pausas”; a questão dos direitos de acesso e de eliminação em relação ao tratamento de dados pessoais efectuado pela videovigilância; e a necessidade de regulação objectiva da videovigilância nos espaços privados e, sobretudo, nos espaços privados de grande concorrência ou espaços *quasi-públicos*.<sup>2</sup> Encerraremos o terceiro capítulo com uma breve referência ao delicado equilíbrio que é necessário encontrar entre segurança e privacidade numa era global, dominada pelo desenvolvimento tecnológico onde se fazem crescentes não só as ameaças à segurança colectiva num contexto redefinido pelos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, mas também as ameaças à privacidade em função do desenvolvimento tecnológico e, sobretudo, de novas formas de vigilância que, em parte, têm como último objectivo retomar o controlo formal numa era tecnológica e, assim, tornar visível a face do Estado no espaço público, ainda que de forma “virtual e à distância”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>A expressão é utilizada por Clemente (2011).

<sup>3</sup>A expressão é utilizada por Ferreira (2011).

## **CAPÍTULO I – ESTADO, MODELOS DE GESTÃO E LIMITES À ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA**

### **1.1. O Estado: um processo em permanente mutação**

Tradicionalmente, os elementos centrais do conceito de Estado são o povo, o território e o poder político que se exerce nesse espaço. O Estado corresponde a “um povo, fixado num território de que é senhor, e que institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem leis necessárias à vida colectiva e imponham a respectiva execução” (Caetano, 1970: 122). O próprio Weber definiu o Estado “como uma comunidade humana que (com êxito) reclama o *monopólio do uso legítimo da força física* dentro de um determinado território”(1946 *apud* Fukuyama, 2006: 19).

O Estado não é um território, nem população, nem corpo de regras obrigatórias. Certamente que todos estes dados sensíveis lhe não são estranhos, mas ele transcende-os. A sua existência não pertence à fenomenologia tangível; ela é ordem do espírito. O Estado é, no pleno do termo, uma ideia. Não tendo outra realidade senão a conceptual, ele apenas existe porque é pensamento (Burdeau, 1970 *apud* Oliveira, 2006: 23).

Se bem que o Estado seja uma instituição humana antiga que remonta às sociedades agrícolas que se desenvolveram na Mesopotâmia, o Estado moderno surgiu, na Europa, há cerca de quatro ou cinco centenas de anos, com a consolidação das monarquias francesa, espanhola e sueca, as quais, dotadas de grandes exércitos, de poderes de tributação e de uma administração centralizada eram capazes de exercer uma autoridade soberana sobre um vasto território. “A ascensão destes Estados, com a capacidade para providenciar ordem, segurança, lei e direitos de propriedade, foi o que tornou possível o surgimento do mundo económico moderno.” (Fukuyama, 2006: 17). O Estado moderno, tal como o conhecemos hoje, tem na sua génese o modelo surgido na Europa, no período que vai de 1100 a 1600, sendo que “em 1700, a Europa Ocidental já tinha implementado e desenvolvido as estruturas políticas características do estado, estruturas que estão na origem da maioria dos estados actuais” (Strayer, 1986: 115).

Surgido na Europa Ocidental com o fim do feudalismo, o Estado constituiu-se, no decurso do século XX, como a principal figura representativa da organização política, a qual ganhou força pela conjuntura internacional, na medida em que as relações internacionais se estruturaram em torno dos Estados e a adopção da forma estatal constituía condição necessária para a entrada na sociedade internacional. Como estrutura de fidelidade e princípio único de identificação, o Estado constitui o elemento essencial de coesão das sociedades, função que assegura em três planos que constituem a base da organização política: “a afirmação e a defesa da identidade colectiva (função simbólica), a protecção e salvaguarda da ordem social

(função de domínio) e, por fim, a harmonização dos comportamentos e a resolução dos conflitos sociais (função de regulação).” (Chevallier, 2000a: 150). A realização destas três funções, que são indissociáveis e remetem umas para as outras, pressupõe sempre o estabelecimento de fronteiras que delimitam o espaço no qual o Estado pode exercer a sua soberania de forma plena e onde nenhuma outra autoridade concorria com a daquele. No Estado absolutista, estas fronteiras delimitavam a intervenção do poder real, no Estado-nação simbolizam a identidade do colectivo nacional e no Estado-providência definem o campo do seu protectorado económico e social (Chevallier, 2000a).

Apesar de nos queixarmos das suas exigências e de lamentarmos que se imiscua de forma crescente em assuntos tradicionalmente entendidos como de natureza privada, aceitamos hoje o Estado como um dado adquirido e fora de questão, sendo-nos difícil conceber a vida sem a sua existência (Strayer, 1986). Só os Estados conseguem congregiar e exercer de forma adequada o poder legítimo que se torna necessário para impor uma supremacia do direito a nível interno e para preservar a ordem mundial a nível internacional (Fukuyama, 2006).

No entanto, a configuração do Estado, as suas características e modelos não são, em si, uma essência, mas antes um processo em permanente mutação, que se transforma inexoravelmente conforme as circunstâncias e que varia no espaço e no tempo, de acordo com os diversos parceiros e contingências e onde prevalecem, sobretudo, as escolhas individuais e colectivas dos cidadãos. “Na evolução e transformação da estrutura institucional do Estado, nas diferenças perceptíveis, década a década, da sua configuração, funções e capacidades, pode-se dizer que a única realidade uniforme é a do seu crescimento.” (Mozzicafreddo, 2009: 2). Quer na sua acepção jurídica, quer na sua acepção institucional, o Estado deve ser visto como um processo histórico em constante mutação, por impulso dos fins que pretende alcançar, nomeadamente a segurança, a justiça e o bem-estar da sociedade (Miranda, 1997 *apud* Oliveira, 2006). “Mesmo se a interpenetração crescente das economias reduz a sua capacidade de acção, o Estado mantém a responsabilidade de assumir algumas funções colectivas essenciais, de natureza regalista (polícia, justiça, defesa) mas também económicas e sociais.” (Chevallier, 2000a: 151).

### **1.1.1. Do Estado Absoluto ao Estado Liberal**

Com a pulverização do poder político com o feudalismo medieval, a satisfação das necessidades colectivas era assegurada, no quadro das relações de vassalagem, por instituições religiosas, pelos municípios e pelas corporações. “O Estado moderno arrancou, nalguns casos, com o Estado estamental, no qual as ordens ou estamentos – clero, nobreza e

burguesia – presentes nas Cortes limitavam o poder real (...) evoluiu para o Estado absoluto e, depois, a partir do século XVIII, para o Estado de polícia” (Sousa e Matos, 2008: 103). Na monarquia do Estado absoluto e no despotismo esclarecido do Estado de polícia, verificou-se um acentuado crescimento da dimensão do Estado, com repercussões na intervenção das autonomias locais e de instituições sociais, como a própria Igreja. A concentração do poder no monarca traduziu-se na ausência da separação orgânica entre a função legislativa e a função administrativa e entre esta e a função jurisdicional (Sousa e Matos, 2008). Através do “cameralismo”, da época do Estado de polícia, de concepção prussiana, visava-se “dar aos funcionários do príncipe, déspota iluminado, um conjunto de conhecimentos em economia, finanças, comércio e direito, capazes de possibilitar uma boa administração, adequada aos objectivos do Estado.” (Rocha, 2009: 14).

O Estado liberal surge das revoluções ocorridas entre o final do século XVIII e o início do século XIX e trouxe consigo a afirmação da esfera social e das esferas individuais perante o poder público. A afirmação dos direitos fundamentais dos cidadãos, o princípio da separação dos poderes e o princípio da legalidade constituem limites à actividade dos poderes públicos, passando a lei, como expressão da vontade geral a constituir limite e fundamento de toda a actividade administrativa. Por outro lado, procurando corresponder às aspirações da burguesia mercantil e depois industrial então emergente como estrato social dominante, o liberalismo político e económico oitocentista reduziu ao mínimo a intervenção do Estado na vida económica e social, identificando “o óptimo social e económico com o respeito por uma esfera de autonomia da sociedade e do mercado, que tenderiam naturalmente para um equilíbrio que qualquer interferência estatal perturbaria” (Sousa e Matos, 2008: 104). Por essa razão, o Estado liberal tinha fins mínimos que se prendiam essencialmente com a segurança interna, defesa e justiça e a que correspondia uma administração igualmente exígua e agressiva.

No final do período liberal emergiram fenómenos embrionários e pioneiros de administração prestacional, designadamente o esquema de protecção social de Bismark que, para além de terem por base legislação sobre acidentes de trabalho, eram constituídos por seguros de doença obrigatórios, seguro de velhice-invalidadez, os quais “enquanto formas de redução das incertezas sociais, eram igualmente resultado das práticas políticas visando compensar as disfuncionalidades do mercado e uma resposta política activa face à mobilização social das associações laborais e profissionais da época.” (Mozzicafreddo, 2000: 7).



### 1.1.2. Do Estado-providência

A passagem de um modelo de Estado predominantemente administrativo, através do qual importava assegurar as funções que se prendiam com os direitos civis e políticos, para um modelo com um carácter mais interventivo, tem por base “o papel desempenhado pelos direitos sociais na evolução e configuração da matriz institucional do Estado e na estruturação de um novo sistema social.” (Silva, 1997: 40). No entanto, na sua dimensão social, o desenvolvimento da matriz institucional do Estado-providência não corresponde a um processo linear e pacífico, pois decorre de uma série de crises, rupturas das relações sociais e conflitos de interesses. É no início do século XX que se instituem nas sociedades industrializadas da Europa, embora ainda com um carácter elementar, os primeiros esquemas de segurança social, nomeadamente seguros de acidentes de trabalho, seguros de doença, seguros de velhice-invalidez e seguros de desemprego (Mozzicafreddo, 2000). A introdução destes mecanismos de segurança social decorre dos efeitos conjuntos do crescimento dos problemas socioeconómicos do desenvolvimento e do incremento da pressão política decorrente da mobilização social dos trabalhadores (Flora e Alber *apud* Mozzicafreddo, 2000). Ao passar de uma concepção protectora para uma concepção providencial, o Estado torna-se muito mais complexo, na medida em que “não tem apenas por função proteger bens adquiridos (a vida ou a propriedade); visa igualmente acções positivas (de redistribuição de rendimentos, de regulamentação das relações sociais, de direcção de certos serviços colectivos, etc.)” (Rosanvallon, s.a.: 19).

O aparecimento do ‘Estado-providência’, levou a uma profunda transformação das funções de um Estado promovido simultaneamente a agente de intervenção económica, encarregado de garantir o crescimento e o pleno emprego, e a instrumento de redistribuição social, a fim de assegurar a protecção social e o bem-estar (Welfare State). Os ‘gloriosos trinta [anos]’ (1945-1975) foram, nos países da Europa ocidental, o momento do alargamento do protectorado estatal (Chevallier, 2000b: 109).

No entanto, a passagem para o Estado-providência é alvo de diferentes interpretações. Esping-Andersen (1990 *apud* Silva, 1997) defende que o estudo sobre o surgimento do Estado-providência tem sido caracterizado por dois tipos de abordagem: uma centrada nas estruturas e nos sistemas e outra que se centra nas instituições e nos actores. A primeira, centrada numa perspectiva holística, defende que os modelos estatais evoluem de modo a dar respostas funcionais aos requisitos necessários à reprodução da sociedade e da economia. A segunda sustenta que a defesa inflexível dos mercados em relação à intromissão da política e a consequente libertação das relações de mercado implica um isolamento da esfera económica

face à esfera social e às instituições políticas susceptível de colocar em risco a própria sociedade.

O modelo de Estado-providência evoluiu ao longo dos anos de forma diferenciada na sua estrutura institucional e política, de acordo com as funções e o papel que vem desempenhando na sociedade em consonância com o contexto em que actua, de tal modo que é possível identificar etapas sucessivas na formação da sua matriz institucional e funcional. A primeira etapa remonta aos anos de 1880/90, com o aparecimento das primeiras medidas sociais, de carácter assistencial-residual, surgidas num Estado predominantemente liberal. Num segundo momento, compreendido ente o princípio do século XX e o final da II Guerra Mundial, assiste-se à constituição de um Estado social e economicamente activo, com uma acentuada intervenção na sociedade e com uma estrutura política e social de um Estado protector que conduz à implementação dos principais sistemas sociais com carácter universal e redistributivo e, simultaneamente, a uma marcada intervenção na economia de mercado que visava relançar a actividade industrial, em resultado da acentuada desagregação das estruturas sociais e da recessão económica (Mozzicafreddo, 2000). “O Estado social, que vigorou plenamente na Europa de ‘entre-guerras’ é, como se sabe, um conceito político que, na realidade, veio dar resposta à crise de 1929 e às manifestações mais agudas da recessão.” (Arana, 2003: 131).

Um terceiro momento que, como vimos, Chevallier apelida dos “gloriosos trinta anos”, corresponde ao período compreendido entre 1945 e 1975 e fica marcado pela estruturação do sistema de acção social de maneira articulada, contínua e universal em relação às necessidades e exigências sociais e por um forte intervencionismo económico e político do Estado na sociedade (Mozzicafreddo, 2000). O facto do modelo de Estado-providência se constituir como um instrumento eficaz para a pacificação social e, simultaneamente, um factor de crescimento económico gerou em torno de si um consenso alargado, no mundo ocidental, no período posterior à Segunda Guerra Mundial (Silva, 1997).

Entre 1945 e meados da década de setenta é possível ver que o ‘Estado de Welfare’ é constituído por uma tripla neutralidade social: em primeiro lugar pelos partidos políticos que com maior ou menos entusiasmo aceitam este modelo de Estado; em segundo lugar pela administração burocrática que sublinha a imparcialidade social: e, em terceiro lugar, pelos profissionais que colocam ao dispôr da sociedade os seus conhecimentos (Rocha, 2009: 43).

Desde os anos 80, a matriz institucional do Estado-providência sofreu alterações quer no sistema institucional redistributivo quer na acção sobre a economia de mercado, caracterizando-se por uma actividade de regulação e de orientação macroeconómica e de

autonomização da esfera privada. “Assim, a estrutura política do Estado-providência torna-se mais pluralista, mas, ao mesmo tempo, também mais constrangida pela lógica da predominância dos interesses sectoriais na definição das orientações colectivas.” (Mozzicafreddo, 2000: 17).

Apesar dos benefícios reconhecidos deste modelo de Estado de que se destacam a consolidação do sistema de pensões, a universalização da assistência médica, a implementação do subsídio de desemprego e o desenvolvimento das infra-estruturas públicas, várias críticas lhe têm sido dirigidas, nomeadamente no que respeita “à sua paralisia na consecução do crescimento económico e ao seu insucesso na manutenção da coesão social.” (Arana, 2003: 131). É, ainda, entendido que este modelo de Estado, em resultado da sua intervenção directa, para além de exigir impostos elevados, falhou naquela que era a sua missão fundamental de redistribuição da riqueza de forma equitativa, de tal forma que as desigualdades não só não diminuíram como, paradoxalmente, aumentou o fosso entre pobres e ricos. O aumento das desigualdades sociais gerou grupos de excluídos, não só pela sua condição económica como em resultado de um outro conjunto de factores como a raça, a nacionalidade, a religião ou qualquer outra característica distintiva que, muitas vezes, serve de pretexto para a discriminação, para a xenofobia e para a própria violência. Para além desta desintegração social ser incompatível com uma sociedade civil forte e activa, “traz consigo um certo grau de desordem, já que os grupos de excluídos carecem de sentido de pertença à comunidade, de compromisso social e, portanto, de razões para respeitarem a lei ou os valores que a inspiraram.” (Arana, 2003: 132).

Embora potencialmente menos visíveis, estes problemas assumem maior gravidade na Europa meridional, onde a reforma do Estado social já não passa apenas por dar resposta aos desafios demográficos e à globalização nem de corresponder às exigências da União Europeia e Monetária, mas, sobretudo, de melhorar as condições de milhões de marginais e excluídos que permanecem para além do alcance social do Estado e que, na maioria, se aglomeram em “bairros esquecidos nas periferias de Atenas, Lisboa ou Palermo, onde o Estado (já para não falar do Estado social) não passa de uma vaga e remota presença.” (Ferrera, 2000: 457). “Por tudo isto, pode afirmar-se sem qualquer dúvida que o Estado social, na sua versão clássica está em crise. Não só do ponto de vista económico, mas também, e o que é mais importante, como modelo de Estado” (Arana, 2003: 132).

Os factores que pesam na produção do ‘défice de solidariedade’ e de exclusão social, no recrudescimento do desemprego, na selectividade e na degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais, bem como no forte constrangimento fiscal sobre os cidadãos, são algumas

das consequências resultantes dos mecanismos instituídos neste modelo político de funcionamento do Estado. Pensamos, portanto, que a resolução deste e doutros problemas sociais referenciados acarretará provavelmente uma redefinição do papel que o Estado e os parceiros sociais desempenham na sociedade (Mozzicafreddo, 2000: 26).

### **1.1.3. Do Estado Interventor ao Estado Regulador**

A maioria dos problemas com que os Estados contemporâneos se debatem reside no facto do conjunto dos cidadãos esperar deles tanto a garantia de direitos como a concretização de determinadas prestações. A concepção de bem-estar como uma finalidade política, como uma meta ou um ponto de chegada, provocou uma espiral de consumo, de investimento público e de intervenção do Estado que o conduziu praticamente ao colapso. Este entendimento da acção do Estado conduziu a que as instâncias públicas fossem consideradas como provedoras de todas as necessidades, desde as mais importantes até aos meros incómodos e alguns caprichos de muitos cidadãos e, conseqüentemente, a uma crescente desresponsabilização dos indivíduos. A reforma do Estado social que foi exigida pela sua inviabilidade prática teve, também na sua génese, do ponto de vista moral, a “grave insatisfação que foi produzindo nas novas gerações, vendo a sua existência reduzida (...) a uma condição estabular que só podia repugnar-lhes.” (Arana, 2003: 134).

Se o século XX tinha sido marcado por um alargamento contínuo da esfera de intervenção do Estado que parecia inevitável e irreversível, a partir do início dos anos oitenta, começou a assistir-se ao movimento generalizado de retirada das instituições públicas, à paragem da expansão estatal e a um reajustamento e reavaliação do papel do Estado e do seu lugar na vida social. Porém, este recuo não significa o regresso ao modelo liberal tradicional, uma vez que o Estado mantém a seu cargo uma série de funções essenciais nas sociedades contemporâneas como o comprovam, nos países ocidentais, a ausência de uma redução significativa do volume de despesas públicas e do peso dos impostos e das quotizações sociais (Chevallier, 2000b).

O sector privado pode desempenhar um papel importante na satisfação de certas necessidades colectivas, independentemente de se tratar da prestação de serviços públicos ou da produção de bens, levando o Estado a optar por uma nova forma de intervenção, sem que isso possa corresponder a um mero afastamento na prossecução das tarefas públicas (Eberlein, 1999 *apud* Oliveira 2006). A controvérsia sobre a dimensão e importância adequada do Estado assumiu particular importância na política do século XX, assistindo-se a uma tendência crescente de redução da dimensão dos sectores do Estado, entregando ao mercado e

à sociedade civil determinadas funções que tinham sido anexadas de forma inadequada (Fukuyama, 2006).

A evolução da economia de mercado decorrente da complexidade crescente dos circuitos económicos, da evolução tecnológica, da sofisticação dos produtos financeiros, da mundialização das trocas e da pressão das potências económicas, impuseram a criação de instâncias capazes de estabelecer algumas regras e de fazer prevalecer alguma disciplina, visando proteger alguns interesses e corrigir alguns desequilíbrios territoriais resultantes da lógica de mercado.

O Estado mantém-se presente na economia, mas sob a forma de um ‘estratega’, e já não na de ‘piloto’, esforçando-se por acompanhar ou amortecer o efeito de movimentos que realmente já não domina (...). No entanto, este refluxo da concepção que erigia o Estado em motor do desenvolvimento e lhe confiava a gestão de sectores-chave da economia, senão da economia na sua totalidade, não é sinónimo de desresponsabilização. O Estado aparece como ‘regulador’, encarregado de assegurar a manutenção dos grandes equilíbrios, integrando as diversas condicionantes (Chevallier, 2000b: 111).

A par da função de distribuição do rendimento e da função de estabilização macro-económica, o processo de regulação constitui-se como um dos processos principais de intervenção pública na economia, na medida em que permite corrigir as deficiências de mercado e, principalmente, os monopólios e as externalidades negativas, o défice de informação ou o insuficiente fornecimento de bens colectivos (Majone, 1996 *apud* Oliveira, 2006). No entanto, o processo de regulação, como forma de intervenção do Estado, poderá acarretar, a longo prazo, consequências estruturais negativas no quadro do processo político, na medida em que um complexo sistema de regras jurídicas detalhadas e o contínuo recurso à via judicial para a resolução dos conflitos é susceptível de gerar um elevado grau de incerteza ao nível da tomada de decisões entre o Estado e os grupos de interesses, conduzindo à judiciarização da política (Eberlein, 1999 *apud* Oliveira, 2006).

O processo de globalização que, por um lado, aproxima os Estados, também dita a mudança do papel destes nas suas relações nacionais e internacionais. A evolução actual do papel do Estado caracteriza-se por três paradigmas: as suas actividades estão cada vez mais sujeitas às exigências do “Estado eficiente”; as responsabilidades são redistribuídas entre o Estado e a sociedade, através de uma gestão global e conjunta do desenvolvimento não apenas nacional, mas, também, transnacional, supranacional e internacional; e a sociedade constitui uma das condições essenciais da legitimidade e necessidade do Estado. Assiste-se, a um inevitável recuo do Estado que possibilita uma reformulação das suas responsabilidades

sociais e o abandono de responsabilidades obsoletas que mais que garantir as necessidades básicas dos cidadãos, lhes sufocam economicamente a autonomia e o desenvolvimento da sua liberdade individual (Pitschas, 2007).

A economia social de mercado não pressupõe uma maior intervenção do Estado na vida económica e social; nem tão pouco exige que os poderes públicos se abstenham de intervir na sociedade ou na economia. O que se tornou evidente é que o papel do Estado deve mudar para procurar fazer a quadratura do círculo, isto é, conciliar (se isso for possível) as três aspirações básicas dos cidadãos, no entender de Dahrendorf: ter prosperidade económica através do aumento da riqueza, viver em sociedades civis capazes de se manterem unidas e de constituírem a base sólida de uma vida activa e civilizada, e contar com instituições democráticas que garantam a vigência do Estado de Direito e a liberdade política das pessoas (Arana, 2003: 132).

Num mundo de recursos crescentemente escassos, o Estado confronta-se com a impossibilidade de satisfazer de igual forma todas as necessidades colectivas, impondo-se-lhe “fazer cada vez melhor aquilo que faz, porque aquilo que não consegue fazer é cada vez mais.” (Caupers, 2002: 165). Parece, por isso, inevitável que o Estado reduza as suas tarefas, de forma a concentrar-se nos principais problemas da sociedade, impondo-se, por essa razão, mais do que uma reforma da administração, uma redefinição das funções do Estado, que não pode simplesmente retirar-se, mas buscar a solução para os problemas em colaboração com outros actores, tendo que “tornar-se mais cooperativo – o que não equivale a ‘mínimo’ – se não quiser tornar-se irrelevante” (Innerarity, 2010: 246).

## **1.2. Evolução dos modelos de gestão da Administração Pública**

Para alguns a reforma da administração pública não constitui uma questão política e, por essa razão, deverá ser entendida como um problema técnico que encontrará soluções nas boas regras de gestão. Contudo, a discussão sobre a reforma da administração pública e sobre os modelos de gestão que melhor a servem será desprovida de rigor científico e de interesse prático se se ignorar que a questão do Estado constitui uma questão central nessa discussão, na medida em que “das opções tomadas quanto ao seu papel depende o modelo de administração pública a adoptar” (Gomes, 2001: 78). Nesse sentido, “qualquer reforma da administração exige reforma do estado e qualquer reforma do estado é indissociável da reforma da administração” (Canotilho, 2000 *apud* Gomes, 2001: 78). “As transformações da estrutura do estado que, em maior ou menor grau, têm vindo a ser praticadas nas actuais sociedades europeias (...) implicam alterações na estrutura organizativa da administração pública.” (Mozzicafreddo, 2001a: 18).

Existe uma relação inevitável entre os ‘modelos de Estado’ e as teorias das formas de actuação da Administração Pública. Na verdade, o ‘modelo de Estado’ adoptado em certo momento e em certo local determina, desde logo, as funções que incumbem à respectiva Administração Pública. De facto, os fins que o Estado se propõe prosseguir condicionam de forma indissociável as atribuições das respectivas entidades administrativas; por sua vez, essas funções atribuídas à Administração Pública determinam as formas de organização e as formas de actuação que por ela são adoptadas. Assim, à variedade e abundância dos fins a prosseguir pela Administração Pública corresponde uma multiplicidade e diversidade de formas de organização e de actuação à sua disposição (Estorninho, 2009: 17).

Os modelos de Administração Pública têm-se sucedido ao longo dos anos em razão das mudanças operadas no modelo de Estado, procurando aquela reflectir as preferências e os valores que este procura promover (Rocha, 2001 *apud* Araújo, 2007). Assim, ao Estado liberal correspondeu uma Administração Pública neutral que se limitava a executar as decisões do Governo de acordo com as regras de gestão (Araújo, 2007). A este modelo de Estado que, influenciado pelas ideias liberais, reduziu ao mínimo a sua intervenção na vida dos cidadãos, correspondeu uma administração estadual essencialmente ablativa ou agressiva que concentrava a sua actividade na imposição de sacrifícios aos cidadãos, através da expropriação, da tributação e da sanção, competindo-lhe reprimir, através de actos unilaterais de autoridade, os excessos da livre iniciativa dos cidadãos (Caupers, 2005 e Dias, 2012).

Ao Estado-providência, caracterizado pela intervenção do Estado na vida económica e social, está associado o modelo de Administração Profissional, caracterizada pelo aumento da actividade da Administração Pública, pela profissionalização e poder dos funcionários (Araújo, 2007) que Caupers (2005) designa de administração *prestadora*, através da qual o Estado passou a dar resposta a uma enorme variedade de solicitações dos cidadãos, desde os cuidados de saúde, ao ensino, às prestações de segurança social e conduziu à “evolução de uma administração meramente agressiva para uma administração prototipicamente prestacional, que já não actua só através de actos unilaterais de autoridade, mas também mediante formas prestacionais e contratuais.” (Dias, 2012: 102).

O desenvolvimento das ideias neo-liberais associadas a um contexto económico difícil fez emergir um novo modelo de Estado ao qual se associa uma Administração Pública orientada pela racionalidade gestonária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia (Araújo, 2007).

A crise do Estado-providência, a partir dos anos 70, conduziu a um novo modelo, ainda imperfeitamente delineado, a administração *conformadora*, um modelo em que a sociedade, havendo concluído pela impossibilidade e incomportabilidade da manutenção do crescimento

exponencial, quantitativo e qualitativo, do Estado, procura reservar para este, já não a função de prestar, mas a de criar condições favoráveis a uma prestação de utilidade basicamente resultante de actividades de natureza jurídicoprivada (Caupers, 2005: 39).

Esta nova concepção de gestão pública pressupõe um novo modelo de Estado “que deixou de ser o ‘Estado de Welfare’, mas também não se identifica com o ‘Estado Liberal’.” (Rocha, 2009: 186). Por outro lado, a mudança de um Estado eminentemente produtor e prestador para um Estado regulador abriu novos espaços à iniciativa privada e, simultaneamente, transformou a formulação organizacional da prestação de serviço público que, actualmente, já não se identifica inteiramente com a administração pública (Carapeto, 2003).

### **1.2.1. Modelo Profissional Weberiano**

Durante largas décadas, a organização das actividades da Administração Pública regeu-se pelos princípios do modelo de organização weberiano que se baseiam na divisão vertical do trabalho, na distribuição da autoridade e da concentração no topo da organização da responsabilidade por todas as acções. Este modelo weberiano tem subjacente o controlo hierárquico, a continuidade e estabilidade, o sistema de carreiras, os regulamentos internos, a imparcialidade e a conformidade com as normas (Araújo, 2007). “O modelo burocrático, que vai abranger progressivamente a totalidade dos Estados, funda-se no triplo princípio de homogeneidade, de hierarquia e de unidade.” (Chevallier e Loschak, s.a.: 83).

A este modelo correspondia, por isso, uma administração sob o controlo do poder político, composta por funcionários, admitidos com base em concursos, neutrais nas suas decisões e para quem o objectivo principal era a prossecução do interesse público. Os fundamentos teóricos deste modelo reportam-se a Wilson e a Max Weber. Wilson defendeu uma rigorosa separação entre política e administração que, para além de afastar o domínio do sistema de despojos que o autor entendia como a origem da corrupção e discricionariedade, possibilitava a delimitação clara entre a definição das políticas que competia aos políticos e a sua implementação que competia aos administradores com base nas regras da boa gestão e não de acordo com a oportunidade política ou o tempo eleitoral. Weber contribuiu para o modelo com o estudo da burocracia que constituía, na sua opinião, uma condição necessária para a racionalidade legal económica e técnica da civilização moderna, na medida em que as organizações burocráticas eram, do ponto de vista técnico, superiores às restantes formas de organização (Rocha, 2009).

Este modelo é aquele que melhor se ajusta aos interesses do legislador, na medida em que “a regularidade que o modelo proporciona reduz os constrangimentos provenientes dos



problemas de transacção e reduz os custos de incerteza” (Horn, 1995 *apud* Araújo, 2007). A coordenação das actividades efectua-se através da ordem administrativa, com base num conjunto de regras que permite ao governo, através da natureza hierárquica e centralizada dos departamentos ministeriais controlar os recursos e objectivos e a forma de gestão destes. Por outro lado, outro aspecto importante que está na base da adopção deste modelo de gestão da administração pública reside na estabilidade que o mesmo permite na garantia da continuidade da actividade administrativa mesmo em situações de instabilidade política (Araújo, 2007).

Para Pitschas (2003), para quem o modelo não reflectia a realidade administrativa da época de Weber, na medida em que foi criado como um modelo ideal que se destinava a corrigir as deficiências da prática administrativa que o próprio Weber conhecera, a eficácia do modelo burocrático depende da natureza específica das funções públicas e administrativas a realizar, razão pela qual o modelo se adaptou adequadamente ao modelo de Estado que tinha como principais funções a manutenção da lei e da ordem, da defesa e da paz e da segurança interna e externa da sociedade. Este autor evidencia como principais vantagens deste modelo: a unidade de comando e coordenação das actividades administrativas; a forma burocrática do procedimento administrativo e as estruturas burocráticas que garantem a uniformidade e o controlo jurídico; a elevada especialização funcional que aumenta a eficiência e a produtividade no desempenho das funções públicas de rotina; e, por último, a relação impessoal que garante o tratamento imparcial e o julgamento objectivo de todos os cidadãos.

No entanto, o mesmo autor defende que o modelo burocrático de administração pública origina um sistema de regras e regulamentos que redundam em procedimentos e formalismos administrativos inúteis e constitui um bloqueio à iniciativa individual dos funcionários públicos, principalmente os dos níveis mais baixos que, devido à centralização da tomada de decisões, não têm oportunidade de se sentirem responsáveis. Para além disso, impede uma comunicação mais estreita entre as unidades especializadas, conduzindo à proliferação de autoridades paralelas e, conseqüentemente, a um aumento de custos de coordenação. O relacionamento impessoal do modelo origina, ainda, uma insuficiente atenção aos direitos e necessidades dos indivíduos e impede a participação dos cidadãos nas decisões administrativas (Pitschas, 2003).

No entanto, a administração pública burocrática desempenha um papel fundamental no desenvolvimento das infra-estruturas dos países e regiões. As actividades e o envolvimento da administração permitiram que fossem reunidos, ao longo de séculos, os recursos para pôr a funcionar as infra-estruturas sociais, técnicas e de transporte, sob a forma de estradas, caminhos

de ferro, portos, aeroportos, meios electrónicos e também estruturas info-técnicas, bem como para desenvolver a segurança social (Pitschas, 2003: 42).

Para Caupers, as diversas críticas ao modelo provêm da confusão instalada que confunde as características da burocracia como modelo organizativo com as dificuldades práticas inerentes ao seu funcionamento, não deixando de considerar irónico que apesar dos seus acérrimos críticos “ainda não tenha sido inventado nada de verdadeiramente alternativo ao modelo burocrático que continua a enformar a esmagadora maioria das organizações públicas, e mesmo privadas, existentes no nosso planeta.” (2002: 44).

### **1.2.2. *New Public Management***

“A nova gestão pública pode ter tantos significados quantas as pessoas que interpretem e aplicam a expressão” (Peters, 2001: 43). No entanto, para este autor, a principal característica deste modelo reside na procura da eficiência, através de técnicas de gestão semelhantes às utilizadas no sector privado, que provocou uma mudança significativa nas burocracias públicas dos países europeus e, inclusivamente, uma aproximação da linguagem e de alguns comportamentos dos indivíduos do sector público aos utilizados no sector empresarial. “Assiste-se a uma exaltação da gestão privada como sinónimo de dinamismo e inovação, por oposição à burocratização da gestão pública.” (Gomes, 2007: 44).

Criou-se nas economias ocidentais a crença de que o Estado-providência se tornara um obstáculo ao crescimento e à competitividade, incentivando-se a adopção do mercado como panaceia para as doenças económicas da sociedade moderna. Privatização, liberalização, desregulação, descentralização e várias outras ‘inovações’ associadas ao paradigma da nova gestão pública (*New Public Management*), têm dominado o discurso mais recente dos reformistas da Administração Pública (Antunes, 2003: 375).

O conceito de *New Public Management* surgiu em meados da década de oitenta e muito embora não signifique o aparecimento de ideias novas, procura substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial, com base no pressuposto fundamental da ineficiência do sector público em relação ao sector privado, entendendo-se que as organizações públicas devem ser geridas por profissionais de gestão e não por burocratas (Rocha, 2009). Para Araújo (2000), a emergência desta abordagem remonta à vitória dos republicanos nos Estados Unidos e do Partido Conservador no Reino Unido, em 1979, que se viram forçados a reestruturar a Administração Pública em razão de pressões ideológicas económicas e orçamentais.

As críticas à dimensão e despesa do Estado oriundas dos sectores ideologicamente identificados como o centro-direita e com os economistas da escola de Chicago, levaram os Governos dos

países ocidentais a procurar novas soluções de reforma do sector público. O aparecimento da ideologia do *'New Right'*, que foi seguida nos Estados Unidos pela administração de Ronald Reagan e no Reino Unido pelos governos de Thatcher, lançou severos ataques às opções e políticas seguidas pelo Estado de bem-estar social (Araújo, 2000: 3).

Para Pitschas (2003), a necessidade de um “Estado eficiente” leva à introdução na administração pública de uma gestão de tipo empresarial e à consequente remodelação e simplificação das antigas estruturas burocráticas que perdem a função até então exercida de verdadeiros pilares da administração pública, em resultado do processo de reforma da gestão pública e da alteração das relações tradicionais entre o Estado, a economia e a sociedade.

A introdução, mais ou menos continuada, de iniciativas de reforma da administração nos países europeus resulta, (...) por um lado, de factores externos à administração, nomeadamente a evolução financeira e económica dos países, as diferentes expectativas dos cidadãos, a trajetória de mudança da estrutura do estado e na forma de governação e, por outro, factores internos à administração, como é o caso particular do aumento e complexidade das funções públicas e, portanto, dos serviços burocráticos, que, embora estando relacionados com os factores externos, não deixam, por isso, de ter especificidade própria (Mozzicafreddo, 2001a: 8).

O *New Public Management* trouxe benefícios para os serviços públicos na medida em que permitiu a racionalização de despesas e do número de funcionários, sem perdas para os clientes dos serviços; forçou as organizações públicas a clarificar a sua missão e a definir estratégias e objectivos; tornou os serviços públicos mais responsáveis perante os seus clientes e gestores; os gestores passaram a responder em função da performance dos seus serviços; e o aumento da flexibilidade de gestão conduziu a um aumento da capacidade de inovação (Rocha, 2009).

A separação entre questões políticas e de gestão é um aspecto importante no *New Public Management*. Os gestores devem ter autonomia para desempenhar as suas tarefas de acordo com os objectivos previamente estabelecidos bem como os instrumentos de gestão necessários para tal tarefa. A ideia consiste em providenciar os instrumentos geralmente utilizados no sector privado mas ajustá-los aos serviços públicos. Uma vez disponíveis os gestores públicos utilizam esses instrumentos adequadamente e serão responsáveis pelos resultados. Por exemplo, a fixação de metas permite a elaboração de uma estratégia e a avaliação de resultados – uma das principais características da actual gestão pública (Araújo, 2000: 43).

Apesar destas vantagens, várias são as críticas feitas ao *New Public Management* que, em termos teóricos, levanta alguns problemas e contradições (Rocha, 2009). Para Elcock (1995 *apud* Rocha, 2009) parte de pressupostos não demonstrados e que, em certa medida, constituem autênticas falácias, como é o caso da crença que a gestão empresarial é superior à

gestão pública e que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao de meros consumidores. Para Pollitt (*apud*, Carvalho, 2001) existem factores que diferenciam o sector privado do sector público que, sendo incontornáveis, limitarão a aplicação de conceitos e técnicas do primeiro ao segundo. Por outro lado, ao mesmo tempo que insiste na descentralização e na eliminação dos escalões intermédios, o *New Public Management* acentua a necessidade de controlo e coordenação orçamental (Guy Peters e Donald Savoie, 1996 *apud* Rocha, 2009). Por um lado, os Governos alheiam-se das responsabilidades decorrentes do funcionamento dos serviços públicos, mas por outro incrementam o seu controlo, o que provoca incoerências e contradições no processo de decisão e implementação das políticas públicas (Rocha, 2009). A aplicação do *New Public Management* nalguns serviços públicos tem-se revelado crítica, em resultado da dificuldade de medir a sua eficiência e avaliação de performance (Behn, 1995 *apud* Rocha, 2009).

Em síntese, podem ser apontadas ao *New Public Management* as seguintes críticas: em primeiro lugar trata-se de um modelo desprovido de conteúdo teórico; em segundo lugar, conduziu a um aumento significativo dos controladores orçamentais e de performance, sem que daí tenha advindo uma melhoria dos serviços públicos; em terceiro lugar, tem propiciado o desenvolvimento de interesses particulares, nomeadamente a criação de uma nova elite de gestores públicos, com privilégios superiores aos dos antigos administradores; por último, sendo este um modelo de matriz britânica, torna-se difícil a sua aplicação noutras estruturas e culturas administrativas (Hood, 1991 *apud* Rocha, 2009). O *New Public Management* não teve o mesmo impacto em todas as administrações públicas, sendo a sua aplicação condicionada pelas estruturas e culturas administrativas de cada país, porquanto “apesar dos sistemas administrativos apresentarem formalmente estruturas novas e modernas, as práticas e operações internas mantêm o padrão tradicional do velho sistema.” (Araújo, 2007: 132).

Estas mudanças também se repercutiram na relação dos cidadãos com a Administração Pública que se viu reduzida a uma função de mercado, na qual os funcionários assumem o papel de actores independentes, centrando as suas preocupações muito mais na eficiência da gestão e nas questões financeiras que no interesse público (Araújo, 2000). A substituição do conceito de cidadão pela noção de cliente que constitui uma diferença marcante neste modelo de reforma tem consequências importantes para a Administração Pública.

Os cidadãos e utentes são considerados consumidores dos serviços públicos. Mas a ideia de ter ‘consumidores felizes’ em lugar de cidadãos participantes e envolvidos contraria o fundamento básico da Administração Pública. Quando utilizamos o conceito de cliente ou de consumidor, colocamos o indivíduo numa determinada posição de relacionamento de mercado. Mas quando

utilizamos o conceito de cidadão estamos a falar de um membro de uma comunidade política, que tem um vasto papel que compreende relações políticas que ligam o indivíduo com o Estado (Araújo, 2000: 7).

Apesar do *New Public Management* ter deixado muitas marcas na Administração Pública, foram todas estas contradições teóricas e limitações que levaram “a partir dos meados da década de noventa a pensar reinventar uma nova gestão pública, que muitos académicos chamam de governação” (Rocha, 2009: 69).

### **1.2.3. *New Public Service***

Se nas últimas décadas o racionalismo da gestão orientou as medidas de reforma, a preocupação com eficiência está, actualmente, a ser substituída por uma nova abordagem integrada, numa lógica sistémica, entre as perspectivas da governação e da gestão que permita promover não só a capacidade do sector público para a mudança, mas também a manutenção dos valores centrais do público e do serviço público, cabendo à administração atender a aspectos que ultrapassam a mera racionalidade de mercado, valorizando as pessoas e não exclusivamente a produtividade (Araújo, 2007).

Actualmente, a importância da nova gestão pública já iniciou o seu sentido descendente nos países que a iniciaram nos anos 90, recentrando-se o debate sobre a definição do que é o interesse público e de qual é o papel do estado, secundarizando a questão dos instrumentos de gestão. Os custos de uma tal gestão empresarial que aliena o bem comum, são imensos, como mostram os exemplos nos EUA, com o aumento da fraude e corrupção, no Reino Unido, com os sucessivos acidentes ocorridos na empresa de transportes ferroviários, entregues a privados, por falta de manutenção, ou ainda a renacionalização da Air New Zealand obrigando o estado a intervir para salvar a companhia da falência (Antunes, 2003: 380).

O Novo Serviço Público apresenta para Denhardt e Denhardt sete princípios orientadores: servir em vez de dirigir; o interesse público é o propósito e não apenas o subproduto; pensar estrategicamente e agir democraticamente; servir os cidadãos e não os consumidores; a responsabilização não é um processo simples; valorizar as pessoas e não apenas a produtividade; e valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo (2000 *apud* Araújo, 2007). “A gestão pública e a reforma da administração não são apenas questões de eficácia e de eficiência, são também de respeito da legalidade, e sobretudo, como assinala Kikert, um problema de legitimidade dos instrumentos e das estruturas de organização pública.” (Mozzicafreddo, 2001a: 18).

A existência de uma administração democrática ao serviço dos cidadãos, não pode ser reduzida à teoria económica. Tal perspectiva ilusória, acaba por ruir quando os cidadãos percebem que a

administração mais económica e eficiente perdeu os valores e a sua origem democrática. Por outro lado, a administração não está apenas ao serviço dos cidadãos, ela deve estar igualmente ao serviço do estado democrático (Antunes, 2003: 376).

Nesta sociedade complexa, embora o governo continue a ocupar um lugar diferente do dos outros parceiros da rede, já não os domina unilateralmente nem lhes dita hierarquicamente as suas ordens, tornando-se forçoso que assuma a tarefa de mediação entre os diversos actores do processo político, que lhe permita resolver os problemas que emergem da sociedade, dentro da sociedade (Rocha, 2009). “A questão que se coloca é a de ter uma melhor administração pública para servir os objectivos do sistema político democrático baseado na cidadania, e não a de ter um sistema político que sirva as necessidades de gestão da administração pública.” (Mozzicafreddo, 2001a: 18).

Nessa medida, a natureza política da cidadania adquire centralidade no debate actual. Depois de um longo período de intervenção do Estado na sociedade, assiste-se, hoje, à reafirmação dos direitos políticos dos cidadãos nas suas relações com o Estado, clarificando-se, por um lado, o conceito de cidadania e atribuindo mais poderes aos cidadãos. O Novo Serviço Público procura garantir uma administração mais aberta, mais acessível e que tenha como objectivo servir os cidadãos e criar oportunidades para o desenvolvimento de formas de participação democrática. A Nova Gestão Pública distingue-se da Governação, pelo facto da primeira dar primazia à avaliação dos resultados quer em termos individuais quer em termos organizacionais, ou seja, em termos de *output*, enquanto a segunda se centra, essencialmente, no processo de interacção dos diversos actores com vista a alcançar um elevado nível de um determinado resultado desejado, ou seja, “o *outcome* alcançado pelos cidadãos e os *stakeholders*.” (Araújo, 2007: 12).

O papel do gestor público alterou-se, também, neste novo modelo de gestão pública, surgindo hoje como um integrador da diversidade, um orientador das dinâmicas sociais a quem cabe solucionar conflitos e promover a colaboração entre os diversos actores (Kooiman, 1993 *apud* Rocha, 2009 e Araújo, 2007). O novo gestor público é caracterizado como um profissional dotado de vastos conhecimentos e inteligência prática, conhecedor dos processos sociais e dos princípios e métodos do processo de decisão política, mas a quem, simultaneamente, não pode faltar capacidade de diálogo para criar sinergias entre os diversos actores (Dror, 1997 *apud* Rocha, 2009).

Por outro lado, a questão dos valores e da ética assumem uma importância crescente, na medida em que as administrações que se tornam menos burocráticas e mais empresariais parecem perder, também, os valores da neutralidade política e do profissionalismo. “Uma

gestão de recursos humanos da Administração Pública, como se fosse uma empresa, poderia colidir de forma grave com o Estado de Direito e com a democracia que implica uma administração neutra, imparcial e garante de procedimentos colectivos estabelecidos.” (Rocha, 2011: 122). Daí, não ser possível renunciar a uma nova ética do serviço público que inviabilize o controlo político dos funcionários públicos, a parcialidade e o nepotismo, pois não só a responsabilidade dos funcionários públicos deverá situar-se para além dos interesses limitados de cada governo em exercício como se torna imprescindível o reforço da confiança dos cidadãos na administração pública, sendo que “talvez a ‘nova administração pública’ do século XXI seja uma questão ética e não verdadeiramente um desafio para se tornar menos burocrática e mais empresarial.” (Pitschas, 2003: 32).

Em relação a este contexto, na maioria dos países do mundo, só um modelo burocrático modificado parece ser capaz de ligar os desafios do primado do direito e do Estado social à perspectiva económica da organização do sector público. Por isso não é possível dispensar a administração burocrática, e por isso temos de procurar, mais do que nunca, nos nossos países europeus, a maneira correcta de alterar a burocracia de Max Weber pelo prisma da abordagem da nova gestão pública. Trata-se, por outras palavras, de procurar uma terceira via, entre a pura ‘economização’ da função pública e a burocracia antiquada de Max Weber (Pitschas, 2007: 66).

Neste contexto, uma boa máxima para um bom governo e para uma boa administração poderá ser: “tanta cooperação quanta possível, tanta hierarquia quanta necessária” (Innerarity, 2010: 250).

### **1.3. Dos limites à actividade administrativa**

#### **1.3.1. A importância do interesse público no contexto da gestão pública**

Embora possa parecer que estamos perante um conceito unívoco que não gera grandes problemas de interpretação, nem sempre o conceito de interesse público apresenta contornos rigorosos, sendo susceptível de criar uma certa indeterminação, na medida em que a sua complexidade “lhe advém de uma história particularmente rica em contradições na determinação da sua essência” (Gomes, 2007: 39). “A ideia de interesse público é fluida, vaga e ambígua e, ao mesmo tempo, é um padrão de concepção de uma sociedade, central para o governo e para o Estado democrático.” (Mozzicafreddo, 2007a: 21).

O desenvolvimento crescente das tecnologias da informação e da comunicação, o declínio da indústria em favor dos serviços e a erosão dos laços sociais tradicionais que ditam novos padrões dos comportamentos sociais, constituem sinais evidentes do fim da modernidade e do surgimento de uma nova etapa histórica, na qual “é possível identificar um conjunto

relativamente vasto de novos procedimentos de formulação do interesse público.” (Gomes, 2007: 46). Neste conjunto assume particular relevância, quer do ponto de vista das instituições democráticas quer do ponto de vista da gestão pública, a consulta e a participação activa dos cidadãos e o desenvolvimento da relação entre estes e a Administração. Esta relação surgiu, no Estado liberal, como uma verdadeira sujeição, na qual os cidadãos eram meros administrados, a quem cabia apenas eleger os detentores do poder político, observar o direito vigente e acatar as decisões que a Administração tomava em nome do interesse público. No Estado-providência, o cidadão deixou de ser apenas administrado para assumir a condição de utente e, depois, a condição de cliente-consumidor com o advento do neo-liberalismo. No entanto, apesar da existência de um quadro normativo mais exigente em matéria de direitos cívicos, a relação de sujeição dos cidadãos perante a administração manteve-se, com base numa situação de incerteza e de dependência (Gomes, 2007).

Hoje, quando a opacidade burocrática é confrontada pela sociedade da informação e do conhecimento com a necessidade de transparência e o Estado investe gradualmente os cidadãos no papel de parceiros da Administração, com o poder-dever de participar nas tomadas de decisão colectiva, aquela situação de incerteza e dependência entra em contradição directa com as práticas de diálogo e concertação exigidas para a prossecução das diferentes políticas públicas. (...) Os cidadãos são, agora, cada vez mais parceiros e co-produtores. Ou seja, por outras palavras, definem cada vez mais, na prática, o interesse público (Gomes, 2007: 47).

O interesse público é indissociável de toda e qualquer actividade administrativa, sendo que a Constituição (artigo 266.º, n.º 1) e o Código do Procedimento Administrativo (artigo 4.º) “consagram a subordinação da Administração Pública ao princípio da prossecução do interesse público, sem estabelecer limitações ao seu âmbito de aplicação.” (Estorninho, 2009: 168). A função administrativa está subordinada à lei, não lhe cabendo por essa razão a escolha dos interesses públicos a prosseguir. Antes está vinculada a prosseguir o interesse público tal como primeiramente definido pela Constituição e concretizado pela lei, “através da identificação dos contornos da necessidade colectiva a satisfazer, a decisão da sua satisfação por processos colectivos e a definição dos termos mediante os quais tal satisfação deve processar-se.” (Sousa e Matos, 2008: 208). Esta realidade decorre por força do próprio princípio da separação de poderes e, logo, da superioridade do poder legislativo como função primária do Estado a quem cabe definir os interesses públicos a prosseguir pela administração pública. “O Estado, enquanto pessoa colectiva pública, não detém o exclusivo da prossecução dos interesses públicos; a definição destes, porém, é monopólio da lei.” (Caupers, 2005: 65).



O princípio da prossecução do interesse público constitui um dos mais importantes limites da margem de livre decisão administrativa e assume um duplo alcance. Em primeiro lugar, significa que a administração só pode prosseguir o interesse público, estando-lhe vedada a prossecução, ainda que acessoriamente, de interesses privados. Em segundo lugar, “significa que a administração só pode prosseguir os interesses públicos especificamente definidos pela lei para cada concreta actuação administrativa normativamente habilitada.” (Sousa e Matos, 2008: 208). Por outro lado, é também o princípio da prossecução do interesse público que delimita as atribuições das pessoas colectivas públicas (princípio da especialidade) e as competências dos respectivos órgãos (Estorninho, 2009).

### **1.3.2. O princípio da legalidade**

O princípio da legalidade constitui a pedra basilar do Estado de direito e o seu princípio concretizador exprime-se através da subordinação jurídica de todos os poderes públicos, entre os quais a Administração Pública. A sujeição ao direito “significa que o poder político não é um poder livre, desvinculado, transcendente. O direito conforma os esquemas de organização do poder, sujeita-os a determinadas regras. Numa palavra: o direito curva o poder, colocando-o sob o *império do direito*.” (Canotilho, 1999: 49). A subordinação jurídica traduzida pelo princípio da legalidade comporta duas perspectivas ou duas dimensões diferentes: a preferência de lei e a reserva de lei. A primeira impede a administração de contrariar o direito vigente, na medida em que nenhum acto de categoria inferior à lei a pode contrariar sob pena de ilegalidade. A segunda exige que a actuação administrativa tenha fundamento na lei, ainda que não lhe seja contrária (Sousa e Matos, 2008 e Estorninho, 2009).

A formulação deste princípio, contrariamente ao que acontecia no Estado Liberal, em que se expressava apenas na sua formulação negativa, na medida em que se afirmava somente a sujeição da Administração Pública à lei, surge-nos, no Estado Social, com um alcance substancialmente diferente e mais abrangente, passando a ter uma formulação positiva, tendo em conta que essa subordinação ocorre já não apenas em relação à lei mas ao Direito e que a lei passa a constituir o próprio fundamento da actividade administrativa e não apenas o seu limite (Sousa e Matos, 2008, Estorninho, 2009 e Dias, 2012). O entendimento liberal do princípio da legalidade foi incapaz de lidar com o crescente alargamento das tarefas públicas que despontou a partir do final daquele período histórico e no qual se afirmou uma administração essencialmente agressiva em que a simples exigência de uma reserva de lei cobria a generalidade da actuação administrativa quando estivesse em causa a sua intromissão na esfera individual dos cidadãos (Sousa e Matos, 2008).

Nessa medida, afirma-se hoje “o princípio da competência, o que significa que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça.” (Estorninho, 2009: 176). A lei diz o que a administração deve ou pode fazer e não apenas aquilo que está proibida de fazer. E este princípio aplica-se não apenas à actuação da administração agressiva que impõe sacrifícios aos particulares, mas também à administração constitutiva ou prestadora “que lhes presta bens e serviços e que, assim, em vez de agredir a sua esfera jurídica, a protege e amplia.” (Estorninho, 2009: 178). Contudo, na medida em que constituem um “património subjectivo indisponível pelo poder, são os direitos e liberdades que limitam a lei, não é a lei que cria e dispõe dos direitos fundamentais.” (Canotilho, 1999: 54).

### **1.3.3. Os direitos fundamentais**

Os direitos fundamentais podem ser considerados sobre diversas perspectivas. Numa perspectiva filosófica ou jusnaturalista, quando considerados como direitos naturais de todos os homens, independentemente dos tempos e dos lugares; numa perspectiva universalista ou internacionalista quando considerados como direitos essenciais das pessoas em determinado tempo, em todos os lugares ou, pelo menos, em grandes regiões do mundo; e numa perspectiva estadual ou constitucional quando “referidos aos direitos mais importantes das pessoas num determinado tempo e lugar, isto é, num Estado concreto ou numa comunidade de Estados.” (Andrade, 2009: 17). Nesta última perspectiva, a afirmação de certos direitos ou liberdades perante os poderes públicos constitui uma história antiga, visível particularmente em Inglaterra, onde o peso dos processos inquisitoriais foi menor e “foi possível ‘obrigar’ os detentores do poder a salvaguardar a liberdade pessoal dos cidadãos, mediante a proclamação da *Magna Carta*, outorgada pelo Rei João Sem Terra em 1215.” (Fernandes, 2004: 25). Porém, para Andrade (2009) estes documentos constituem mecanismos “pactícios de domínio”, na medida em que, por um lado, não se destinavam a reconhecer direitos gerais, mas sim a conceder ou a reconhecer determinadas liberdades-privilégios aos estamentos sociais e, por outro, constituíam obrigações específicas dos reis que os subscreviam, estando sujeitos a confirmação pelos seus sucessores.

Na Idade Média a liberdade estava nitidamente relacionada com a luta pelo poder. Significava a dispensa de alguns aspectos do poder superior; a condição de livre testemunhava a força daqueles que a ganhavam e a fraqueza daqueles que, relutantemente, tinham de a conceder. (...) A Magna Carta – o ‘grande foral da liberdade’ – foi imposta a um monarca que não teve força para resistir (Bauman, 1989: 56).

Depois da *Petition of Right*, assinada por Carlos I em 1628, que reforçou a Magna Carta e sublinhou a necessidade da existência de um Estado de Direito, e do *Habeas Corpus Act*, assinado por Carlos II em 1679, Guilherme d'Orange (Guilherme II) subscreveu, em 1689, o *Bill of Rights* que, para além de introduzir na ordem jurídica britânica as imunidades e os direitos reclamados na *Petition of Right*, reconheceu explicitamente os direitos naturais (Fernandes, 2004 e Andrade, 2009).

Acabou com o direito divino dos reis, reconheceu a todos os ingleses as liberdades naturais, condicionou o poder real ao respeito pelas leis, não as podendo suspender ou deixar de aplicar, e estabeleceu que as eleições parlamentares passassem a ser livres. O *Bill of Rights* consagrou, pois, o direito de petição, a proibição dos tribunais de excepção e de penas cruéis e uma relativa liberdade de expressão parlamentar (Fernandes, 2004: 32).

No entanto, o triunfo político dos direitos fundamentais ocorre no final do século XVIII com as revoluções liberais, afirmando-se como liberdades individuais face ao poder do Estado que deveria abster-se, tanto quanto possível, de se intrometer quer na vida económica e social, quer na vida pessoal. “A afirmação liberal dos direitos fundamentais significava que a liberdade e a propriedade dos cidadãos, e não quaisquer direitos de cariz social, constituíam limites à actividade dos poderes públicos.” (Dias, 2012: 96). Tendo o indivíduo como ponto de partida, o liberalismo explica contratualmente a sociedade e o Estado. As liberdades individuais não são, por essa razão, “caoticamente ou anarquicamente entendidas, pois actuam num contexto social e político organizado, onde procuram a segurança colectiva em contrapartida da qual aceitam (aceitaram) limitar-se.” (Andrade, 2009: 51). “Os homens vivem em sociedade política porque renunciaram livremente ao direito de serem eles próprios a reprimir as infracções e porque reconhecem um poder, independente deles e que lhes é superior, encarregado de punir as violações da lei.” (Lock, 1689 *apud* Fernandes, 2004: 32). A segurança pública constituía o pressuposto da liberdade e uma das prestações que se exigia ao Estado mas, “por estar associada à própria essência do poder, é vista como um axioma e um dado político, não sendo contabilizada como um direito dos particulares.” (Andrade, 2009: 53).

As transformações sociais e económicas decorrentes do processo de industrialização e a consequente reclamação do poder político pelas classes não-proprietárias aliadas ao processo de democratização política fizeram sobressair as garantias de igualdade no contexto das relações entre o indivíduo e o Estado, emergindo um conjunto de direitos políticos “que, enquanto *direitos de participação* (...) na vida política, se distinguem bem dos direitos de *defesa*, característicos das liberdades e garantias tradicionais.” (Andrade, 2009: 54).

A liberdade individual e a concorrência económica conduziram a um mundo de injustiças flagrantes e à desagregação das estruturas sociais tradicionais, que reclamavam uma maior intervenção do Estado no planeamento económico e social, na direcção da economia e na instituição de um sistema completo de prestações nas várias áreas da vida social. Surge, então, uma nova categoria de direitos, designados por direitos a prestações que se distinguem dos direitos de participação política pelo facto de representarem exigências de comportamentos estaduais positivos e que costumam designar-se por direitos sociais, de que são exemplo o direito ao trabalho, à habitação, à educação, à saúde, à segurança social no caso de doença ou desemprego e às pensões sociais entre outros (Andrade, 2009 e Silva, 1997).

Por força da globalização assiste-se, nas últimas décadas do século XX, à falência do Estado na sua dimensão externa e na sua dimensão interna. No primeiro caso em consequência directa da sua incapacidade para fazer face a forças transnacionais que ultrapassam as fronteiras do Estado-nação e se manifestam da forma mais dramática através do terrorismo mundial. No segundo caso, essa falência revela-se “perante as dificuldades em representar cidadãos e grupos e em regular os poderes sociais de uma comunidade *ultradiversificada e multicultural*” e pela incapacidade de “responder às exigências contraditórias de uma sociedade que, por um lado, pretende um elevado nível de bem-estar e a segurança contra novos perigos, mas que impõe, ao mesmo tempo, uma privatização das actividades e formas de intervenção.” (Andrade, 2009: 63).

Ao mesmo tempo, assistiu-se a um desenvolvimento científico e tecnológico em que emergem fenómenos que nos reconduzem para a sociedade do risco e para a sociedade da comunicação ou da informação, onde a capacidade aparentemente ilimitada de conhecimento, armazenamento e transferência de dados informativos se tornou indispensável em todos os domínios da vida económica e social e em que se torna urgente a protecção de bens que pertencem a todos e se constituem como interesses comunitários e difusos que implicam o alargamento e a densificação das liberdades e dos direitos de defesa, como “o direito à *privacidade* contra a explosão dos fenómenos de tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização de dados pessoais – um conjunto de direitos que tem sido sintetizado num grande ‘direito de autodeterminação informacional’.” (Andrade 2009: 65).

## 1.4. As novas tecnologias e a reconfiguração da cidadania

### 1.4.1. Rumo à cidadania do novo milénio

A crescente introdução das tecnologias da informação e da comunicação nos mais diversos domínios da experiência humana e o desenvolvimento da *Internet* têm conduzido não só à reconfiguração do modelo de organização social, mas também à transformação das mais variadas actividades, desde o comércio, à publicidade, ao ensino e à segurança. No entanto, toda esta transformação tem sido geradora de desconfiança e cepticismo, que vulgarmente estão associados à evolução tecnológica, e de alguma controvérsia na análise das suas implicações na alteração de hábitos e das vivências dos cidadãos. Mas a angústia do futuro não implica a sua recusa e tão pouco a possibilidade de deter o progresso ainda que este se revele através da percepção, cada vez maior, dos riscos tecnológicos e não apenas através de prognósticos positivos sobre os efeitos da tecnologia (Rodotà, 2008).

Se bem que as vantagens das tecnologias da informação e da comunicação não nos permitam já conceber o nosso dia-a-dia sem a sua utilização, não é menos certo que as mesmas nos vão, aos poucos, forçando a fazer cedências e a comprimir o *nosso direito de permanecer na penumbra*. A recolha e o tratamento de dados pessoais que a utilização das novas tecnologias possibilita, permitem que sejamos “perseguidos” durante todo o dia e nos transformemos em “pessoas electrónicas”, “encerradas num mundo de vidro” (Castro, 2005). Basta pensar no *rasto electrónico* que vamos deixando através da utilização dos cartões de crédito, dos telemóveis, da televisão interactiva, das compras electrónicas, da internet, das imagens que ficam registadas nas câmaras de videovigilância do centro comercial ou do posto de abastecimento de combustível, entre outros inúmeros dispositivos electrónicos com capacidade para recolha e registo de dados pessoais. No entanto, a maioria das pessoas desconhece ou não compreende o que acontece à sua informação pessoal. Não sabem ou não entendem e normalmente também não se preocupam muito com o que está a ser recolhido, processado, seleccionado, comunicado, por quem e com que finalidade (Raab, 2008). Os avanços tecnológicos que, por um lado, acarretam indiscutíveis benefícios à sociedade em geral e ao quotidiano dos cidadãos potenciam, por outro lado, o uso de mecanismos de intrusão na vida privada (Castro, 2005).

Confirma-se assim que a privacidade, neste seu significado mais amplo, constitui um elemento fundamental da cidadania da nossa época, da ‘cidadania electrónica’. (...) Uma cidadania que não pode ser circunscrita às tradicionais fronteiras dos Estados, que se estende em uma dimensão mundial (Rodotà, 2008: 145).

Por outro lado, as tecnologias da informação e da comunicação permitem tornar mais transparentes e mais controláveis todas as actividades públicas, oferecendo grandes oportunidades de promoção e reforço de uma cidadania mais activa, na medida em que abrem uma *janela electrónica* sobre o governo e a administração, contrapondo-se a imagem do *homem de vidro à casa de vidro* representativa de um poder público totalmente visível e onde a posição de cidadãos controlados se converte em cidadãos controladores, propondo assim novos desafios à democracia. “A experiência dos anos recentes evidencia que a esfera política sofre a influência das tecnologias da informação e da comunicação, sobretudo na dimensão do *e-government*, da extensão da vigilância sobre as pessoas, das iniciativas directas dos cidadãos.” (Rodotà, 2008: 170).

Se bem que as tecnologias da informação e da comunicação não possam, por si só, proporcionar uma solução tecnológica para a crise da democracia e substituir a mudança social ou a reforma política, ainda poderão constituir um meio importante de a fomentar, pois não é a tecnologia que determina a sociedade, antes é esta que lhe dá forma, de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que as integram e utilizam as tecnologias. O acesso fácil à informação política através desses instrumentos poderia possibilitar que os cidadãos estivessem quase tão bem informados como os seus líderes acerca dos assuntos da governação. Para tal é fundamental o desenvolvimento do *e-government* e a possibilidade do cidadão aceder aos documentos oficiais e que uma quantidade considerável de informação não confidencial esteja disponível *on-line* (Castells, 2004).

Em vez do Governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam vigiar o seu Governo, algo a que deveriam ter direito, já que em teoria o poder reside no povo. No entanto, a maior parte dos estudos e relatórios descrevem um panorama bastante negativo, com a possível excepção das democracias escandinavas (Castells, 2004: 186).

Os intelectuais tradicionais, incapazes de compreender o mundo em que vivem, são particularmente críticos em relação à chegada de um novo ambiente tecnológico, configurando a tecnologia como uma força independente que deva ser ou denunciada ou adorada. Da mesma forma, “os governos são ambíguos em relação aos usos da Internet e das novas tecnologias. Eles apreciam os seus benefícios, porém temem perder o controlo da informação e da comunicação em cujo poder sempre se apoiaram.” A adesão à democracia da comunicação implica a aceitação da democracia directa e isso foi “algo que nenhum estado aceitou ao longo da história.” (Castells, 2005: 29).

As tecnologias da informação e da comunicação potenciam o contacto das pessoas na *agora pública*, permitindo-lhes partilhar as suas preocupações e expressar os seus ideais,

contribuindo, dessa forma, para o reforço da cidadania activa e para o incremento da democratização (Castells, 2004). No entanto, devemos ser cautelosos pois, se por um lado, a tecnologia é pródiga em promessas, oferecendo uma solução para quase tudo, por outro, “podemos chegar à conclusão de que nem tudo o que é tecnologicamente possível é eticamente válido ou socialmente aceitável” (Fonio, 2008: 177).

A extraordinária ascensão da tecnologia e de outros meios de manter os cidadãos debaixo de vigilância em todos os instantes – câmaras de circuito fechado, escutas telefónicas, acesso a dados pessoais e a computadores – não tornou o Estado e a lei mais efectivos, embora tenha tornado os cidadãos menos livres (Hobsbawm, 2008:42).

Não podemos olvidar que embora a sociedade da informação proponha novos desafios e uma alteração radical da cidadania “a democracia é também sobriedade, até mesmo renúncia, quando pode existir um risco para a liberdade dos cidadãos. A civilização moderna nasce com o *habeas corpus*: a cidadania electrónica exige um *habeas data*.” (Rodotà, 2008: 162).

## CAPÍTULO II – INSEGURANÇA, PREVENÇÃO CRIMINAL E VIDEOVIGILÂNCIA

### 2.1. Insegurança e medo no espaço público

#### 2.1.1. O sentimento de insegurança

A insegurança compreende, actualmente, duas dimensões distintas: uma dimensão objectiva ou real e uma dimensão subjectiva ou presentida que constituem o verso e o reverso de um mesmo fenómeno, desenvolvendo-se a primeira, num plano material, através da criminalidade objectiva cometida contra as pessoas e contra os bens e a segunda, num plano psicológico, produzindo sentimentos de medo pessoal e preocupações securitárias (Dieu, 1999 *apud* Oliveira, 2006).

O sentimento de insegurança corresponde ao “conjunto de manifestações de inquietação, de perturbação ou de medo, quer individuais, quer colectivas cristalizadas sobre o crime” (Lourenço e Lisboa, 1996: 55). Na análise do sentimento de insegurança são, em regra, consideradas duas vertentes distintas: o medo do crime, por um lado, e a preocupação pela ordem social, por outro. O medo do crime ou a possibilidade de ser vítima constitui um sentimento de carácter individual e manifesta-se, essencialmente, através de comportamentos de autoprotecção. A preocupação pela ordem social, por seu turno, manifesta-se através da inquietação com a sociedade em geral, com o mundo dos valores e das normas e expressa-se, por exemplo, através de manifestações de receio em relação ao aumento da criminalidade e da violência ou através do desejo de viver numa sociedade mais segura (Lagrange, 1992 *apud* Frias, 2004).

O sentimento de insegurança, em maior ou menor grau, é algo que afecta todos os cidadãos, e resulta de um processo interpretativo da realidade envolvente, que varia em função da percepção subjectiva de uma ameaça criminal potencial, da gravidade dessa ameaça, de vulnerabilidades pessoais, reais ou imaginadas, potenciadoras do risco, real ou imaginário, de ser vítima. Trata-se de um fenómeno que tem por base representações sociais do meio, em que estão presentes lógicas culturais e identitárias e manifesta-se em comportamentos pragmáticos de protecção que acabam por condicionar a liberdade individual (Teixeira et al., 2006: 8).

Existem diversas teorias que tentam explicar a origem do sentimento de insegurança. Por um lado, entende-se que este sentimento está associado à criminalidade objectiva, tornando-se necessário o reforço do controlo social, através da aplicação de medidas penais mais duras e respostas institucionais assentes na manutenção da ordem e na implementação de políticas de “tolerância zero”. Por outro lado, a tese construtivista tende a conceptualizar o sentimento de insegurança como uma mera construção social, com origem nos órgãos de comunicação



social e no discurso político, apta a legitimizar e sustentar a implementação de medidas de cariz mais repressivo. Por último, entende-se que o sentimento de insegurança não tem por base apenas a insegurança objectiva mas depende, também, da conjugação de vários factores multiplicadores de insegurança e que caracterizam a sociedade contemporânea, tais como o terrorismo, a criminalidade organizada, a globalização, a tão propalada “sociedade de risco”, a emigração, as incivildades e os designados comportamentos antissociais que contribuem decisivamente para a forma como o sentimento de insegurança é percebido individual ou colectivamente (Oliveira, 2006).

Em contexto urbano – ou essencialmente urbano, dada a porosidade do território e a diluição de fronteiras entre rural e urbano – as pessoas são confrontadas com um vasto conjunto de actos, não forçosamente associados ao crime ou a manifestações delinquentes, portanto fora de qualquer moldura penal, que *atropelam* o seu quotidiano. Correntemente designados por incivildades (...) estes actos são contribuintes líquidos para a emergência do sentimento de insegurança, embora menos visíveis nos estudos sobre insegurança que em regra assentam em inquéritos de vitimação (Lourenço, 2011: 78).

O papel do próprio Estado, cada vez mais ausente da vida social, cuja capacidade de protecção é hoje questionada em face da ausência de respostas adequadas e atempadas é, também, percebido pelos cidadãos como uma das razões para o aumento da insegurança (Oliveira, 2006). Apesar da forte pressão que vem sendo exercida sobre os Estados para que voltem a assumir a capacidade de protecção das suas populações contra um alargado leque de novos perigos e ameaças e haja, por parte daqueles, a necessidade de, por essa via, renovar a sua legitimidade, o que se constata é que, cada vez mais, os Estados se revelam incapazes para, sozinhos, garantir essa protecção (Borraz, 2012). Em Portugal, o imaginário colectivo vem associando, desde há algum tempo, as grandes causas do sentimento de insegurança à criminalidade comum, frequentemente relacionada com o consumo e tráfico de droga; ao fenómeno da imigração e a alguns grupos de excluídos que enformam as franjas da sociedade (Leal, 2007).

Embora, parte significativa da delinquência com incidência no espaço urbano possa ser inserida no quadro da ‘pequena criminalidade’ ou do ‘delito de oportunidade’, o seu efeito sobre a tranquilidade de espírito dos cidadãos potencia e favorece a emergência do medo. Tais sentimentos de insegurança traduzem-se em desconfiança e tendem a desencadear respostas defensivas por parte da população que não só interferem nas formas de interacção e de convivência social como condicionam o modo como o espaço urbano é fruído e a quotidianidade exercida (Heitor, 2007: 33).

### **2.1.2. A insegurança e as transformações do espaço urbano**

A insegurança, o medo e a violência são circunstâncias que, hoje, estão cada vez mais associadas à vida nas grandes cidades que, paradoxalmente, foram construídas para proporcionar segurança a todos os seus habitantes (Bauman, 2009). Enquanto na cidade tradicional, o perigo era pressentido para lá dos seus limites, na cidade actual, o perigo é percebido a partir do seu interior (Le Goff, 1998 *apud* Heitor, 2007).

A questão da SEGURANÇA é, historicamente, inerente à noção de cidade. Em bom rigor, há duas noções fundamentais que estão na base do nascimento das cidades. São elas, a noção de (viver em) SOCIEDADE e a noção de (viver em) SEGURANÇA. Ora, sem estas duas QUALIDADES, as cidades tornam-se simples AGLOMERADOS de coisas e de pessoas (Fernandes, 2009: 69).

Assiste-se, actualmente, a um aumento da insegurança e da vitimização nos espaços urbanos, nomeadamente nas grandes metrópoles que, como já se afirmava na Carta Urbana Europeia sobre Segurança Urbana e a Prevenção de Delinquência, aprovada pelo Conselho da Europa, em 1992, impede os cidadãos de “usufruir plenamente o direito à cidade se a sua segurança não estiver assegurada e o seu temor da criminalidade não for dissipado”. O facto da maioria da população mundial habitar, actualmente, em centros urbanos e a previsão de que, dentro de um quarto de século, duas em cada três pessoas viverão em cidades, torna claro que “a guerra à insegurança, aos riscos e aos perigos está em curso dentro da cidade” (Bauman, 2009: 62).

O sentimento de insegurança está indelevelmente ligado ao clima de insegurança que caracteriza as cidades actuais, pois os espaços densamente urbanizados parecem constituir o terreno preferido da actividade criminosa. No ambiente urbano, o quotidiano dos indivíduos é dominado pela superficialidade relacional, pois a elevada densidade populacional “suscita o isolamento, a solidão e a estranheza” (Leal, 2007: 489). Ao mesmo tempo que propicia uma sensação de liberdade e de independência alargada, a vida nas cidades incrementa a sensação de vulnerabilidade perante comportamentos desviantes ou acções criminógenas, uma vez que a ineficácia da rede de vizinhança e a fraqueza dos laços de solidariedade provocados pela dispersão, pelo anonimato e pela indiferença conduzem, inevitavelmente, a um controlo social informal fraco e, por isso, ineficaz (Leal, 2007 e Verbeek, 2006).

Por outro lado, cada vez mais, o desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação e das redes sociais associadas à internet levam os habitantes das cidades a refugiar-se no espaço confinado das suas residências, fechando-se no seu mundo virtual e afastando-se gradual e irremediavelmente do espaço público que constitui “o espaço cívico do bem comum, por contraposição ao espaço privado dos interesses particulares” (Innerarity, 2010: 107). A cidade

tradicional está em mutação e uma das transformações urbanas corresponde à perda do centro. A modificação da tradicional cidade europeia deve-se à deslocação da população, da indústria e do comércio, que antes coexistiam num espaço compacto, para a periferia que ganha em poder atractivo em relação ao centro da cidade, o qual, desprovido da sua vitalidade funcional, se transforma em “reduto museológico” e “destino de passeios do turismo internacional”. A cidade expande-se em volta do seu centro até perder os vínculos que a ele a ligavam, verificando-se “uma descentralização das instalações urbanas e industriais por efeito da qual dois terços dos postos de trabalho e das habitações estão hoje fora dos centros históricos” (Innerarity, 2010: 125).

Um dos problemas das cidades portuguesas, nomeadamente das de média dimensão, prende-se, precisamente, com o abandono gradual e progressivo dos seus centros históricos que, nas últimas décadas, têm vindo a perder parte da sua população residente, mantendo apenas uma população envelhecida e predominantemente feminina, logo, duplamente vulnerável (Fernandes, 2009). Apesar da desertificação que se verifica, mantêm-se, ainda, nestes espaços grande parte dos edifícios de serviços e o comércio tradicional como, habitualmente, é designado o pequeno comércio, que se tornam alvos extremamente vulneráveis. Instala-se, por isso, nestes espaços, um medo difuso e um sentimento de inquietação motivados pela pequena criminalidade de rua e pelo delito de oportunidade que é potenciado, em muitos casos, por comportamentos transgressivos ou incivildades que, não sendo considerados actuações criminosas, denotam propósitos agressivos e, em alguns casos, deliberadamente ofensivos como a destruição de equipamento e de mobiliário urbano, a danificação de iluminação pública, a quebra de vidros e a marcação das superfícies exteriores dos edifícios com inscrições do tipo *graffiti* que conduzem à própria degradação do espaço público que se “transforma em ‘terra de ninguém’ e onde a regra é a ausência de regras” (Cabral, 2007: 39). “Perante a incivildade, o cidadão comum sente-se afectado na sua segurança face aos comportamentos daqueles que desprezam o sentido da *res publica* e o respeito pelo outro.” (Cabral, 2011: 5).

Por seu turno, a deslocação da população para os subúrbios, sobretudo, das grandes cidades fica a dever-se, essencialmente, ao impulso das classes médias que tentam conjugar o ideal de viver em harmonia com a natureza, sem necessitar de renunciar às oportunidades da vida urbana. Se os núcleos das cidades são preenchidos por grupos problemáticos, as classes médias e altas deslocam-se para os arredores, onde procuram segurança e descobrem ambientes de vizinhança semelhantes e uma homogeneidade social caracterizada por círculos

mais restritos, protegidos por preços elevados, por barreiras físicas e por sistemas de vigilância (Innerarity, 2010).

Os ‘muros’ dos condomínios privados materializam uma clara distinção entre a inclusão e a exclusão (entre amigos e os intrusos) e pretendem proteger os seus residentes das ameaças que já não vêm de ‘fora da cidade’, mas encontram-se na cidade; esses ‘muros’ são uma protecção contra a cidade (Cabral, 2011: 4).

Daí que a “*etnificação*” dos espaços constitua outra das manifestações da fragmentação urbana, materializada no surgimento de bairros com uma grande homogeneidade étnica que têm como objectivo manter as condições de confiança e segurança contra as incertezas da vida pública, uma vez que a segregação visa facilitar a integração dos indivíduos para além de poder, também, ser entendida como um fenómeno de deliberada exclusão social (Innerarity, 2010). “É consensual a opinião de que o actual modelo de desenvolvimento urbano, assente em territórios física e socialmente divididos entre centro e periferia, tende a provocar um agravamento na exclusão social de grandes sectores da população.” (Heitor, 2007: 32).

### **2.1.3. A mediatização da insegurança e da violência**

Para além de estarem associadas a experiências directas de vitimação ou avaliações objectivas acerca da probabilidade de se ser vitimado por um acto delinvente, as representações sobre o sentimento de insegurança resultam, em boa parte, do papel dos meios de comunicação social que, frequentemente, apresentam o fenómeno do crime de uma forma sobrestimada e uma imagem subjectivada e enviesada da delinquência que se propagam com extrema facilidade e amplificam medos, de tal modo que “o lado negro do que é notícia, capaz de prender as audiências, é demasiadas vezes aproveitado por um discurso político legitimador de uma insegurança que no fundo poucos conhecem a amplitude e profundidade” (Leal, 2007: 484). Ao analisar os efeitos das notícias e reportagens sobre acontecimentos violentos ocorridos no Brasil na década de noventa, Penglase (2007) defende a tese de que o discurso dos média sobre a violência influencia a percepção pública e abre caminho para novos discursos que contribuem para o aumento do sentimento de insegurança (*apud* Rodrigues, 2010).

Vasterman (2005) designa como *media hype* o processo que tem por base um acontecimento-chave cuja cobertura provoca uma onda mediática através da qual outros acontecimentos percebidos como semelhantes ganham relevo e atenção quando, em circunstâncias normais, não chegariam sequer a ser notícia (*apud* Rodrigues, 2010). Estes processos apresentam um conjunto de linhas comuns: em primeiro lugar, a cobertura do acontecimento pelos média surge desproporcionada da relevância inicial do acontecimento;

em segundo lugar, verifica-se um efeito de retroalimentação na sucessão de ondas mediáticas, passando estas a reconstruir a realidade a partir de coberturas anteriores em vez de relatar as ocorrências reais; e, por último, a relevância que é dada a ocorrências, que numa fase anterior ao acontecimento original a não teriam, contribui para uma maior distorção daquilo que é noticiado em relação à relevância real do tipo de acontecimento. No decurso destas ondas mediáticas, os produtores de notícias assumem um papel central no desenvolvimento do acontecimento, contribuindo para a sua percepção como um problema social. Ao operar num modo de *media hype*, os média produzem “uma imagem da realidade que parece distinta da situação real problematizando ocorrências muito além da sua relevância na sociedade e contribuindo possivelmente deste modo para o aumento de sentimentos de insegurança.” (Rodrigues, 2010: 167).

Para além de serem mantidos por um certo tipo de imprensa, estes acontecimentos tocam igualmente os responsáveis políticos e são aproveitados pela indústria da segurança que vê neles um mercado em franca expansão. A visibilidade social das situações de violência, agressividade e incivildades não é alheia a este processo e tem tido normalmente como base uma “hipervalorização mediática” de factos isolados que são apresentados como constituindo situações correntes, sem que essas notícias se preocupem em explicar os contextos e processos que contribuem para o seu desencadear, potenciando, desse modo, o recrudescimento do sentimento de insegurança, as crescentes exigências de medidas penais mais severas e a aceitação de medidas intrusivas da privacidade se isso significar um aumento do sentimento de segurança<sup>4</sup>, que parecem dar razão a Otero quando afirma que “viver vigiado, sujeito a um controlo permanente e, deste modo, limitado nas suas liberdade, privacidade e intimidade torna-se objecto de pacífica aceitação.” (2001: 192).

## **2.2. As políticas públicas de segurança e prevenção da criminalidade**

O aumento dos índices da criminalidade e do sentimento de insegurança tem suscitado a necessidade de encontrar formas mais eficazes de prevenir e controlar o crime dentro dos limites aceitáveis, especialmente no que diz respeito à criminalidade de massa. Daí que a

---

<sup>4</sup>Na 4.ª Edição do Barómetro “Segurança, Protecção de Dados e Privacidade em Portugal”, estudo desenvolvido pela consultora *Premivalor Consulting* para a *ADT Fire & Security* em 2009 e que envolveu a realização de um inquérito a 826 residentes da área da Grande Lisboa, Grande Porto, Faro e Viseu, constata-se que 77,4% dos entrevistados mostrou-se disposto a abdicar da sua privacidade em função da colocação de videovigilância nas ruas se isso significasse um aumento do sentimento de segurança e 75,1% considerou mesmo que os equipamentos de videovigilância não constituem uma invasão da privacidade.

Decisão<sup>5</sup> do Conselho da União Europeia que criou a rede europeia de prevenção da criminalidade tenha tornado o conceito de prevenção criminal extensivo ao conjunto de medidas que visem a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, seja quantitativa seja qualitativamente, através de medidas directas de dissuasão de actividades criminosas ou de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas. Apesar de tudo, a prevenção criminal continua a constituir um conceito cuja definição não é consensual nem unívoca. Se numa perspectiva jurídica, a prevenção criminal permanece intrinsecamente ligada às reacções criminais que visam, na óptica da prevenção geral, evitar a prática de crimes e, na óptica da prevenção especial, evitar a reincidência, já na perspectiva da criminologia, a prevenção criminal vem sendo associada a políticas ou a conjuntos de medidas que têm por objectivo reduzir ou eliminar práticas criminais, independentemente do carácter mais ou menos complexo dessas políticas e medidas e do facto das mesmas revestirem ou não uma natureza jurídico-penal. Numa tentativa de clarificação conceptual, Ferreira define prevenção criminal como “qualquer política ou medida que tenha como consequência uma redução da criminalidade, redução que não ocorreria na ausência dessa política ou medida” (2008: 109).

A partir dos anos 80 do século XX constata-se a existência de duas formas distintas de encarar a prevenção da criminalidade: uma assente numa perspectiva social e a outra assente no desenvolvimento de medidas de prevenção situacional. A última teve um maior acolhimento na política criminal dos países anglo-saxónicos, enquanto a primeira teve especial relevância em França. A prevenção situacional pretende actuar directamente sobre os criminosos e sobre as potenciais vítimas, por forma a alterar o comportamento dos primeiros em relação ao crime enquanto balanço entre custo-benefício e das segundas no desenvolvimento de medidas de auto-protecção visando reduzir o risco de vitimização. Por seu turno, a prevenção social desenvolvida pelo modelo francês “baseou-se na intervenção social, isto é, em políticas de solidariedade social visando áreas de risco, orientada por parcerias entre o poder central e os poderes locais.” (Cabral, 2011: 15). No que concerne à prevenção criminal no espaço europeu constatam-se, actualmente, duas tendências: uma que decorre da evolução da prevenção situacional, onde assumiu particular relevo a privatização da segurança orientada sobretudo para o espaço privado e onde se assiste a uma utilização crescente dos meios tecnológicos e uma outra que se caracteriza pela busca da convergência entre os dois tipos de intervenção, ou seja entre a prevenção situacional e a prevenção social,

---

<sup>5</sup>Decisão do Conselho 2001/427/JAI, de 28 de Maio de 2001.

assente num modelo “técnico-situacional de modulação social, que dá prioridade à protecção das potenciais vítimas (...) acompanhado por políticas sociais respeitantes à educação, habitação, saúde e desenvolvimento.” (Cabral, 2011: 17).

De acordo com Agra (1997 *apud* Oliveira, 2006), as políticas públicas de combate à insegurança dos diversos governos ocidentais têm-se baseado em dois modelos distintos. Por um lado, em modelos normativos que privilegiam o reforço da autoridade das forças policiais e o agravamento das reacções criminais e, por outro lado, em modelos proximais que dão primazia a uma intervenção de proximidade, de natureza iminentemente preventiva, baseada num reforço da aproximação ao cidadão, seja a título individual, seja através das estruturas associativas presentes na comunidade.

Este último modelo reconduz-nos a uma nova governança da segurança que implica a construção de novas políticas públicas de segurança com base na implementação e desenvolvimento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil e no reforço da autonomia dos poderes locais, através da descentralização da intervenção e da decisão, dado serem estes poderes que estão mais próximos das comunidades e das especificidades dos seus problemas. Por outro lado, a participação dos cidadãos e da comunidade nesta nova concepção de governança da segurança permite reforçar os mecanismos de controlo social informal, considerado fundamental no combate à insegurança e, simultaneamente, reforçar a legitimidade das organizações policiais (Oliveira, 2006).

Para além do envolvimento dos cidadãos e da comunidade e da intervenção de diversos actores públicos, privados, nacionais, locais e, mesmo, supranacionais, este novo paradigma da segurança reclama uma intervenção multidisciplinar entre as diferentes áreas socioeconómicas, como a saúde, a educação, a habitação, o ordenamento do território e o próprio urbanismo. Para o sucesso da implementação destas políticas torna-se imprescindível o desenvolvimento da investigação e dos diagnósticos sociais que permitam compreender e analisar as causas da violência e da insegurança, para adaptar, de forma correta e adequada, as respostas possíveis aos problemas reais, pois, em muitos casos, representações “alarmistas” e “desajustadas” da realidade têm conduzido os decisores à adopção de “soluções demasiado simples para problemas demasiado complexos” (Ferreira, 1998: 1).

Esta falta de elementos esclarecedores alimenta a preocupação e a insegurança vividos actualmente aos mais diversos níveis e pelos mais distintos grupos da população, ao mesmo tempo que impede qualquer tipo de actuação. Não faz outro sentido que não seja o acumular de medidas, intervir numa realidade sobre a qual muito pouco ou nada se conhece; seria ‘dar um

tiro no escuro’ ou apostar num ‘golpe de sorte’, algo que não se quaduna, de todo, com uma actuação responsável e que se pretende sucedida (Costa e Vale, 1998: 42).

Em muitos casos, o objecto, a concepção e a operacionalização das políticas de prevenção criminal está muito mais dependente das pressões da opinião pública, dos meios de comunicação social e das próprias agendas políticas que de critérios científicos. Por isso é essencial que se “focalizem atenções e esforços na utilização de metodologias, mais robustas e objectivas, de diagnóstico, planeamento, implementação e, sobretudo, de avaliação” (Ferreira, 2008: 132).

É fundamental que esses critérios científicos, que se prendem com a definição do problema e do ponto de partida; com a definição de alvos e de prioridades; com a contextualização da política ou da medida; com a definição de fases e de espaços experimentais; com a selecção e envolvimento das parcerias; e, por último, com a monitorização e avaliação dos processos e resultados, contribuam, de forma efectiva, para a redução do número de ocorrências; para a redução do número de autores ou agressores; para a redução do número de vítimas; e para a redução do volume de danos e dos factores de risco. A avaliação das medidas deve centrar-se na variação daqueles factores e não apenas como, aliás, acontece na generalidade dos casos, na maior ou menor “redução de receios mais ou menos difusos e mediatizados relativamente a um dado crime, ou conjunto de crimes” (Ferreira, 2008: 113).

Cabral reconhece três eixos essenciais na evolução das políticas de prevenção criminal no espaço europeu: “a importância da gestão local; o recurso a parcerias; e o recurso sistemático ao diagnóstico e avaliação.” (2011: 17). É imprescindível que se faça uma avaliação se os resultados efectivos obtidos pelas políticas e medidas de prevenção justificaram os recursos financeiros, humanos e materiais investidos, sem que isso exclua a avaliação do impacto das medidas nos “valores civilizacionais que são hoje fundamentais e inquestionáveis”, ou seja, nos direitos, liberdades e garantias fundamentais. O facto de se definir prevenção criminal em função das suas consequências e não das suas intenções permite aos decisores seleccionar e implementar as políticas e medidas mais adequadas ao fim pretendido, em função de cada contexto e dos recursos disponíveis (Ferreira, 2008: 111).

A avaliação de políticas públicas responde a três questões chave em matéria de governabilidade: compreender, comunicar, controlar. É necessário compreender para chegar a uma interpretação que não seja meramente intuitiva do que se faz, como se faz e com que efeitos. Sem comunicar não é possível criar o quadro de discussão indispensável a uma gestão concertada e, em regra geral, a todo o debate democrático; controlar, ainda que em termos diferentes daqueles que tradicionalmente estão ligados ao exercício da autoridade, é fundamental num universo marcado



pela fragmentação dos locais de decisão e pelo confronto de racionalidades sectoriais (Gomes, 2003: 397).

No entanto, “as avaliações a programas de prevenção do crime são escassas e difíceis, mesmo em países com larga tradição na elaboração de processos avaliativos. Em Portugal são quase inexistentes.” (Oliveira, 2006: 82). As reconhecidas implicações políticas da prevenção criminal conduzem a avaliações pouco rigorosas e pouco imparciais. “Este é um dos motivos pelos quais o CCTV é visto como uma panaceia e é implementado mesmo sem avaliações de qualidade.” (Ladeira, 2006: 366).

### **2.3. A ascensão da videovigilância no espaço público europeu**

O processo de globalização acarreta não apenas a mundialização das vantagens mas também a dos riscos e ameaças. A ameaça terrorista decorrente dos atentados de 11 de Setembro de 2001 impôs a segurança como prioridade da agenda mundial e levou os Estados ao reforço de medidas de cariz securitário. A resposta tecnológica, nomeadamente, o recurso aos sistemas de videovigilância no espaço público, já antes sustentada pela crescente busca de segurança por parte dos cidadãos – agora mais atemorizados que nunca – encontrou legitimação bastante naqueles acontecimentos e nos que se lhe seguiram, em 11 de Março de 2004 em Madrid e em 7 de Julho de 2005 em Londres, causando especial impacto na população o facto dos autores deste último atentado terem sido identificados com recurso às imagens recolhidas pelas câmaras de videovigilância (Santisteban, 2010 e Frois, 2011).

Desde então, a proliferação de sistemas de videovigilância em locais públicos de utilização comum não mais parou de crescer em todos os países europeus, vindo os ataques terroristas acelerar e legitimar esses processos, incutindo um sentimento de medo necessário para que os visados os aceitem (Frois, 2008a), pois “numa época de ‘guerra ao terror’, o argumento, tão frequentemente utilizado, de que as circunstâncias são excepcionais faz com que o excepcional surja agora como a nova ‘normalidade’.” (Lyon, 2008: 145).<sup>6</sup>

Contudo, já no passado, outros acontecimentos tinham contribuído para a ampliação do consenso em torno dos sistemas de videovigilância. No Reino Unido, por exemplo, as imagens captadas, em 1993, por câmaras de videovigilância de um centro comercial que mostravam duas crianças de 10 anos de idade raptando uma outra criança de 2 anos de idade, James Bulger, cujo corpo mutilado veio a ser encontrado dois dias depois numa linha férrea,

---

<sup>6</sup>A expressão “guerra ao terror” foi criada “para intensificar a cultura do medo através da intensificação de emoções suscetíveis de atrair apoio para políticas de controlo específicas.” (Brzezinski, 2007, *apud* Cunha e Durão, 2011: 57).

foram difundidas durante várias semanas nos principais canais da televisão, aproveitando-se o trauma nacional causado pelo crime para se oferecer, numa época em que o país enfrentava altos níveis de criminalidade urbana, uma promissora solução tecnológica capaz de prevenir, no futuro, este tipo de crimes hediondos e susceptível de constituir a “bala de prata mágica contra os demónios do crime” (Töpfer, 2010: 78).

As imagens, servindo como meio de prova criminal sem precedentes, mostravam a eficácia e fiabilidade deste dispositivo tecnológico no apoio e combate à criminalidade. O CCTV (...) demonstrava pela primeira vez a nível mundial a sua importância e pertinência. Permitia reconstituir o crime e ver quem o perpetrrou; a imagem podia ser revista numerosas vezes. O olho da máquina substituíra de forma incomparável o olho humano e a memória visual (Frois, 2011: 20).

Os entraves colocados às diversas iniciativas políticas e governamentais para implementação de um sistema de videovigilância em larga escala no Reino Unido desvaneceram-se com a ocorrência deste incidente, passando a contar a partir de então com o apoio político, com o apoio económico e com o apoio popular, na medida em que a segurança de pessoas e bens se tornou prioritária. “Aliaram-se dois grandes interesses intersectados por muitos outros: a opinião pública e o debate parlamentar estavam em sintonia; os comerciantes nada tinham a objectar, pelo contrário.” (Frois, 2011: 21).

Segundo Töpfer (2010), o desenvolvimento dos sistemas de videovigilância do espaço público nas cidades europeias, com a finalidade expressa de controlar a criminalidade e garantir a manutenção da ordem pública, que teve início na década de 80 do século XX, tem na sua base três factores principais que explicam a sua crescente ascensão. O primeiro prende-se com o surgimento de um novo paradigma subjacente às políticas de justiça criminal, segundo o qual a abordagem tradicional que concebia o crime como um desvio de carácter fundamentalmente individual foi substituída pela ideia de que o crime emerge a partir de determinados grupos e lugares considerados “criminógenos”, o que possibilita que a avaliação, a previsão e a gestão do risco possam ser efectuadas mediante métodos próprios da ciência actuarial. O segundo factor tem a ver com o declínio da indústria como base da economia urbana e o crescimento do consumismo e dos serviços associados à emergência das técnicas de *place marketing* e *city branding* que vêm na segurança um elemento essencial para atrair para as cidades investimento e actividade económica. A implementação de sistemas de videovigilância no espaço público permite, não só atrair turistas e consumidores a locais pretensamente mais seguros mas, simultaneamente, transmitir uma imagem de aparente modernidade (Frois, 2008a e Coleman y Sim, 2000, *apud* Botello, 2010). O terceiro factor

responsável pelo *boom* da videovigilância decorre, segundo Töpfer, da descentralização da responsabilidade pela prevenção criminal que, nalguns casos, permitiu ao poder local instalar câmaras de vigilância no seu território, com o objectivo de prevenir e combater o crime. Parece existir “uma necessidade de se demonstrar aos cidadãos que o município local se ‘preocupa’ com a segurança” (Fonio, 2008: 189).

Para além dos factores apontados por Töpfer, o desenvolvimento da tecnologia disponível, a sofisticação e miniaturização dos equipamentos levada a efeito por empresas ligadas ao sector que estão detectando oportunidades de mercado por explorar, em franca expansão e muito lucrativas têm contribuído, também, de forma decisiva, para a recente expansão da videovigilância. Os equipamentos incluem, hoje, capacidade de visão nocturna, capacidade de rotação automática das câmaras em 360°, operação assistida por computador, detecção de movimento, alarmes acústicos, tecnologias automáticas de *tracking*, protecção à prova de bala, gravação em alta resolução e elevada capacidade de *zoom*, para além de possuírem *software* para barramento da visualização dos locais privados e permitirem, inclusivamente, a sua dissimulação em equipamentos e mobiliário urbano<sup>7</sup> (Frois, 2011 e Dinis, 2009).

Os sistemas de videovigilância estão, hoje, instalados em várias cidades europeias e a vigilância do espaço público através de câmaras de videovigilância é uma inevitabilidade para um número crescente de europeus. No entanto, a Inglaterra continua a ser líder no que toca à utilização da videovigilância, estimando-se, actualmente, a existência, naquele país, de 2,5 milhões de câmaras para fins de segurança, das quais entre 40.000 a 50.000 instaladas no espaço público, em mais de 500 cidades (Töpfer, 2010). As câmaras fazem já parte do quotidiano das pessoas, calculando-se que a imagem de um britânico “médio” possa ser capturada cerca de 300 vezes por dia (Castro, 2005). A disseminação de câmaras no Reino Unido foi feita de modo generalizado e desprovida de uma prévia avaliação crítica e cuidada em relação às zonas onde iria ser instalada (Frois, 2011) não representando o caminho que deva servir de orientação a outros países, pois durante muito tempo assemelhou-se a “uma cura em busca de uma doença para sarar” (Squires, 2010: 46).

Apesar de se assistir a uma disseminação mais ou menos idêntica de sistemas de videovigilância em espaços semipúblicos como aeroportos, bancos e hospitais em vários países europeus, o mesmo não acontece no que respeita à implementação de videovigilância

---

<sup>7</sup>Notícia veiculada pela edição, de 23/09/2010, do jornal Diário de Notícias dá conta que a Câmara Municipal de Ponte de Lima pretendia instalar na cidade candeeiros de iluminação pública com capacidade de registo de vídeo.

na via pública, onde as diferenças se fazem notar não apenas no número de câmaras, mas também na sua localização, uma vez que nalguns países para além de limitadas em número, as câmaras são colocadas apenas em localizações estratégicas (Frois, 2011). Às condições favoráveis à expansão da videovigilância no Reino Unido na década 90 do século XX, Cabral acrescenta “a necessidade de as administrações locais regenerarem os centros urbanos em declínio com centros comerciais atractivos e seguros para o consumidor.” (2011: 13). Já na Alemanha considera o mesmo autor que “uma história problemática da relação entre o cidadão e o Estado” terá sido decisiva para “uma maior precaução” no uso ilimitado da tecnologia e para limitar consideravelmente o uso da videovigilância com objectivos de segurança (2011: 13). “Num país com uma história de política repressiva, há uma posição mais conservadora e prudente do que em países com histórias democráticas diferenciadas.” (Frois, 2011: 128). Uma democracia recente implementada após uma época de quase 50 anos de ditadura, com a conseqüente invasão da privacidade e alienação de direitos civis, terá influenciado decisivamente a forma como a introdução da videovigilância no espaço público português vem acontecendo.

Noutros países europeus, como a Grécia, o recurso a sistemas de videovigilância ocorreu em resultado da organização de fenómenos desportivos como foi o caso dos Jogos Olímpicos de Atenas 2004 e “como resposta a uma exigência externa da garantia de condições de segurança, sobretudo da parte dos Estados Unidos da América, na época em plena ‘guerra contra o terrorismo’.” (Samatas, 2004 *apud* Frois, 2011: 24).

No que concerne à regulação da videovigilância, os Estados europeus podem dividir-se em dois grandes grupos: os que consideram que a videovigilância requer legislação específica porque implica uma restrição de direitos e os que consideram não haver necessidade de legislação específica, na medida em que entendem a videovigilância apenas como uma contribuição para a segurança dos cidadãos e porque entendem, também, que os princípios e normas jurídicas existentes, nomeadamente os relativos à protecção de dados, são suficientes para regular o uso público e privado da videovigilância. (Cabral, 2011 e Santisteban, 2010). Apesar do uso de videovigilância no espaço público ter tido o seu início, ainda que de forma experimental, por ocasião do Campeonato Europeu de Futebol – Euro 2004, Portugal é assumidamente um dos países que reputam como necessária a existência de uma legislação específica para regular o uso desta tecnologia em espaços privados e, com maior acuidade, nos espaços públicos.

## 2.4. Videovigilância no espaço público português

### 2.4.1. A fase experimental durante o Campeonato Europeu de Futebol – Euro 2004

A possibilidade de utilização de meios de vigilância electrónica em locais públicos pelas forças e serviços de segurança foi legalmente estabelecida em Portugal, de forma transitória, em 2004, no âmbito do regime temporário<sup>8</sup> relativo à organização da ordem pública no contexto extraordinário da fase final do Campeonato Europeu de Futebol – Euro 2004. “Estava-se perante um evento ‘extraordinário’, previsto pela lei e pela regulação de eventos semelhantes em que, para além de todo o aparato securitário, foram adoptadas medidas extraordinárias a nível judicial e policial que suspendiam a legislação e regulação em vigor.” (Frois, 2011: 32). A Lei Orgânica 2/2004, de 12 de Maio, que regulou o regime temporário estabeleceu, no artigo 27.º que, para a execução de missão de interesse público e sem prejuízo de outros regimes referentes à utilização de meios de vigilância electrónica, as forças de segurança ficavam “autorizadas a utilizar em locais públicos, de forma permanente e continuada, os referidos meios de vigilância, procedendo à captação e gravação de imagem e de som.”. De acordo com a mesma lei, a utilização destes meios de vigilância destinava-se a “permitir a actuação atempada” das forças e serviços de segurança “de forma a garantir a ordem, tranquilidade e segurança públicas nos locais objecto de vigilância e impedir quaisquer possíveis perturbações” e, ainda, “permitir a obtenção de meios de prova nos termos da legislação penal e processual penal.”.

Como se infere do texto legislativo, muito mais do que a prevenção criminal, a utilização de meios de vigilância electrónica em locais públicos pretendia antecipar situações de perturbação da ordem pública de forma a permitir a actuação atempada e convenientemente *dimensionada* das forças e serviços de segurança em conformidade com um dos quatro critérios então definidos pela Comissão de Segurança do Euro 2004<sup>9</sup> para a utilização das unidades policiais no terreno, no que respeitava à manutenção e restabelecimento da ordem pública e que assentava na “proporcionalidade, permitindo uma intervenção rápida e eficaz mas na estrita medida do necessário e no permanente respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.” (Gomes, 2006: 351).

---

<sup>8</sup>O regime temporário vigorou, em Portugal continental, de 1 de Junho a 11 de Julho de 2004.

<sup>9</sup>Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2002, de 24 de Julho tinha como incumbência principal a coordenação de todos os organismos nacionais responsáveis pela segurança e socorro durante o Campeonato da Europa 2004.

#### **2.4.2. O período compreendido entre 2005 e 2012**

Para além deste regime transitório, a possibilidade de utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, para captação e gravação de imagem e som e seu posterior tratamento, só foi definitivamente estabelecida com a aprovação da Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro. De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º da referida lei, a utilização da videovigilância pelas forças e serviços de segurança só poderá ser autorizada desde que vise um dos seguintes fins: protecção de edifícios e instalações públicos e respectivos acessos; protecção de instalações com interesse para a defesa nacional; protecção da segurança de pessoas e bens, públicos ou privados; e prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência.

A videovigilância associada à prevenção da prática de crimes, cuja utilização a lei faz depender da existência de um “razoável risco” da sua ocorrência e de “riscos objectivos” para a segurança e para a ordem públicas, não pode sustentar-se sem a verificação dessas circunstâncias. Daí que o pedido de autorização deva ser instruído, entre outros elementos, com os “fundamentos justificativos” da necessidade e conveniência da instalação do sistema que deverão comprovar não só a ocorrência de determinado tipo de criminalidade ou o razoável risco da sua ocorrência, mas também, a existência de riscos objectivos para a segurança e, bem assim, que aquele é o meio mais adequado à prossecução do objectivo proposto, em face das circunstâncias concretas do local a vigiar.

No entendimento da Comissão Nacional de Protecção de Dados, adiante designada abreviadamente por CNPD, expresso no parecer que analisou o pedido de utilização de um sistema de videovigilância no município da Amadora<sup>10</sup>, a necessidade da prevenção da prática de crimes em locais onde se verifique razoável risco da sua ocorrência deve ser aferida em função de diversos índices, tanto quanto possível objectivos, devendo ser consideradas: a variação do risco em períodos de tempo relevantes; a variação das taxas de criminalidade, considerando-se as variações temporais do risco que se afigurem significativas e não pequenas variações que deverão ser consideradas despidiendas; a ocorrência e as variações do risco em relação a determinados locais concretos e não em grandes áreas geográficas tomadas como um todo; e, por último, a variação da espécie de criminalidade relevante para o caso concreto e cuja prevenção se procura obter através da instalação das câmaras.

A lei prevê a utilização de câmaras fixas e portáteis. A sua utilização depende, em ambos os casos, de autorização prévia do membro do Governo que tutela a força ou serviço de

---

<sup>10</sup>Parecer n.º 48/2010, de 12 de Julho de 2010.

segurança, precedendo parecer da CNPD que, quando negativo, tem efeito vinculativo. Contudo, a lei possibilita que, em situações urgentes e devidamente fundamentadas, em que não seja possível obter a autorização do membro do Governo, o dirigente máximo da força ou serviço de segurança possa autorizar a utilização de câmaras portáteis. No entanto, esta autorização é comunicada, obrigatoriamente, no prazo máximo de quarenta e oito horas e constitui, sempre, uma autorização condicional, pois caso não seja sancionada pelo membro do Governo ou não seja emitido parecer positivo pela CNPD, o responsável pelo sistema deverá proceder à destruição imediata do material gravado. Entende a CNPD que, considerada a excepcionalidade desta competência, se deve evitar a sua “banalização”, recomendando “vivamente a utilização parcimoniosa deste instrumento legal”.

O pedido de autorização para instalação de câmaras fixas é requerido pelo dirigente máximo da força de segurança ou pelo presidente da câmara e da decisão de autorização que, reveste a forma de despacho a publicar em Diário da República, deverão constar os seguintes elementos: os locais públicos objecto de observação pelas câmaras de vídeo; as limitações e condições do uso do sistema; a proibição de captação de sons, excepto quando ocorra perigo concreto para a segurança de pessoas e bens; o espaço físico susceptível de ser gravado, o tipo de câmaras e as suas especificações técnicas; e a duração da autorização. A autorização para a utilização de sistemas de videovigilância em locais públicos do domínio comum terá a duração máxima de um ano e poderá ser renovada desde que comprovada a manutenção dos fundamentos invocados para a sua concessão, podendo, igualmente, ser suspensa ou revogada a todo o tempo, mediante decisão fundamentada. A duração limitada parece, pois, evidenciar o carácter excepcional que o legislador pretendeu conferir à utilização de tais sistemas.

Cabe à entidade competente para autorizar a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança verificar se essa utilização se rege pelo princípio da proporcionalidade; se tais meios são os mais adequados para a manutenção da segurança e ordem públicas e para a prevenção da prática de crimes, consideradas as circunstâncias concretas do local a vigiar; e, bem assim, se existem ou não riscos objectivos para a segurança e ordem públicas que justifiquem a utilização das câmaras de vídeo. Por outro lado, na ponderação casuística da finalidade concreta a que o sistema se destina deverão ser considerados, também, a possibilidade e o grau de afectação dos direitos pessoais. A lei proíbe expressamente a instalação de câmaras fixas em áreas que, pela sua natureza, sejam destinadas a ser utilizadas

com resguardo, ainda que situadas em locais públicos<sup>11</sup>. A utilização de câmaras é, também, vedada quando a captação de imagens e sons abranja o interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência, salvo com consentimento dos proprietários, de quem legitimamente o habite ou de autorização judicial. A captação de imagens e sons que afecte, de forma directa e imediata, a intimidade das pessoas ou resulte na gravação de conversas de natureza privada é, igualmente, proibida, estando o responsável pelo sistema obrigado a destruir imediatamente as imagens e sons, acidentalmente obtidos, com violação dessas proibições.

O responsável pelo tratamento das imagens e sons é a força de segurança com jurisdição na área de captação ou o serviço requerente, sendo obrigatório que essa informação seja afixada, em local visível, nos locais objecto de vigilância com recurso a câmaras de vídeo, em conjunto com informação sobre a existência e localização das câmaras e sobre a finalidade da captação de imagens e sons.

As gravações obtidas serão conservadas pelo prazo máximo de um mês contado desde a respectiva captação, a não ser nos casos em que seja registada a prática de factos com relevância criminal. Os interessados têm o direito de acesso e de eliminação das gravações obtidas, direitos que poderão exercer perante o responsável pelo tratamento dos dados recolhidos ou através da CNPD. Contudo, o exercício destes direitos pode ser fundamentadamente negado quando seja susceptível de constituir perigo para a defesa do Estado ou para a segurança pública; quando seja susceptível de constituir uma ameaça aos direitos e liberdades de terceiros ou quando possa prejudicar investigação criminal em curso. O exercício do direito de acesso consiste no direito de aceder às informações que digam respeito a cada indivíduo para que, assim, possa conhecê-las e traduz-se num direito de “olhar” ou num “*droit de regard*” como foi designado em língua francesa, sendo susceptível de, em determinados casos, “obrigar o responsável a tratar previamente a imagem, de modo a ocultar a identidade de terceiros, o que, tecnicamente é possível.” (Castro, 2005: 145).

A lei institui, ainda, a obrigatoriedade da autoridade competente para autorizar a instalação de câmaras de vídeo fixas manter um registo público de todas as instalações autorizadas, donde conste a data e o local exactos da instalação, o seu requerente, a finalidade a que se destina, o parecer da CNPD, bem como o período de autorização e as suas eventuais renovações. Pretende-se, assim, que o público possa ter acesso completo à informação que esteve na base da autorização concedida e se a mesma está em vigor (Guerra, 2005).

---

<sup>11</sup> Esta preocupação foi muito acentuada relativamente aos locais mais reservados de culto e oração no Parecer n.º 36/2008 que a CNPD emitiu em relação ao plano de videovigilância do santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima.



Durante este curto espaço de sete anos, podemos identificar três períodos distintos: o período de 2005 a 2007 em que não foi apreciado qualquer pedido de autorização para instalação de sistemas de videovigilância na via pública, o que certamente se terá ficado a dever à novidade do regime legal então aprovado; o período de 2007 a 2010 em que se registou o maior número de pedidos e que sugere “uma maior atenção pela parte das autarquias e forças de segurança para implementação destas medidas” (Frois, 2011: 41); e o período de 2010 a 2012 em que se verificou um acentuado decréscimo dos pedidos de instalação de sistemas de videovigilância que “tem subjacente não tanto os números respeitantes à criminalidade (...) mas sim as dificuldades inerentes a estes pedidos na sua etapa final, isto é, se são ou não autorizados pela Comissão Nacional de Protecção de Dados.” (Frois, 2011: 41). Com efeito, verifica-se que, no período de 2010 a 2012, a CNPD rejeitou a maioria dos pedidos de instalação de sistemas de videovigilância requeridos, com especial enfoque para a rejeição que inviabilizou a instalação de um sistema de videovigilância no município da Amadora<sup>12</sup>, por considerar, acima de tudo, que o mesmo provocaria uma *restrição desrazoável* dos direitos pessoais dos indivíduos observados pelas câmaras e para a segunda rejeição do pedido de instalação de um sistema de videovigilância na Baixa Pombalina em Lisboa que já havia sido rejeitado dois anos antes em 2009 pelo facto de, como pode ler-se no parecer<sup>13</sup> da CNPD, este novo pedido não ultrapassar as reservas colocadas pelo Parecer n.º 62/2009, de 21 de Setembro de 2009, parecendo que “este novo pedido ignora aquele parecer negativo, não intentando de alguma forma ultrapassar as objecções legais então ali formuladas”.

Dos quatro pedidos apresentados no período de 2010 a 2012, apenas o pedido relativo à Cimeira da Nato mereceu parecer positivo, eventualmente pelo facto de se tratar de um pedido excepcional, limitado no tempo e que tinha subjacente, como se depreende do parecer<sup>14</sup> da CNPD, não só a “magnitude da área a vigiar, aliada à quantidade de entidades de topo a proteger”, mas também a reduzida “duração do tratamento de dados” e a existência de riscos objectivos “no tocante à (...) Cimeira da Nato – aliás corroborada pelo sucedido em relação à realização de várias anteriores Cimeiras desta natureza.”

No entanto, para além da rejeição da maior parte dos pedidos pela CNPD, várias outras vicissitudes podem ser constatadas neste primeiro período de vigência do regime jurídico que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais

---

<sup>12</sup>Parecer n.º 48/2010, de 12 de Julho de 2010.

<sup>13</sup>Parecer n.º 5/2011, de 17 de Janeiro de 2011.

<sup>14</sup>Parecer n.º 69/2010, de 8 de Novembro de 2010.

públicos de utilização comum, nomeadamente, a excessiva demora na instalação dos sistemas aprovados. O sistema de videovigilância da zona histórica do Porto, aprovado no final de 2007 só foi instalado no final de 2008 e apenas começou a operar no final de 2009, dois anos após ter sido formalmente autorizado. O mesmo se passou com o sistema do centro histórico de Coimbra que, apesar de ser formalmente autorizado em 2008, só começou a operar em Dezembro de 2009, e com o sistema do Bairro Alto que apesar de autorizado em 2008 ainda hoje aguarda instalação. No final de 2012, apenas o sistema do Santuário de Fátima e o da Zona Histórica de Coimbra se encontravam a funcionar em pleno.

**Quadro 2.1** – Decisões e projectos de videovigilância requeridos entre 2005 e 2011

Ano	Localidade	Dispositivo	Parecer CNPD	Decisão	Renovação	Situação Actual
2005	---	---	---	---	---	---
2006	---	---	---	---	---	---
2007	Porto (Ribeira)	15 câmaras	60/2007	Aprovado (21h00 – 07h00) <b>Início em 01.11.2009</b>	<b>Parecer 2/2011,</b>	Desactivado
2008	Portimão (Praia da Rocha)	20 câmaras	21/2008	Rejeitado (aprovado apenas parque de estacionamento)		Não chegou a ser instalado
	Batalha	1 câmara	27/2008	Rejeitado		
	Fátima (Santuário)	8 câmaras	36/2008	Aprovado (06h00 – 02h00)	<b>Parecer 17/2010</b> (alarga para 24 horas por dia) <b>Parecer 1/2011</b>	Em funcionamento
	Coimbra	32 câmaras	47/2008	Aprovado (12 câmaras – 20h00 – 08h00) <b>Início em 15.12.2009</b>	<b>Parecer 11/2011</b>	Em funcionamento
2009	Bragança (Zona Industrial)	3 câmaras	04/2009	Rejeitado		
	Estarreja	3 câmaras	29/2009	Rejeitado		
	Lisboa (Baixa Pombalina)	32 câmaras	62/2009	Rejeitado		
	Lisboa (Bairro Alto)	27 câmaras	68/2009	Aprovado (6 meses – 22h00 – 07h00)		A aguardar instalação
2010	Amadora	113 câmaras	48/2010	Rejeitado		
	Cimeira da Nato	10 câmaras fixas	69/2010	Aprovado	Limitado no tempo (entre 15 e 20 de Novembro de 2010)	
2011	Lisboa (Baixa Pombalina)	50 câmaras	5/2011	Rejeitado		
	Almeirim	11 câmaras	26/2011	Rejeitado		

adaptado de Frois, 2011

### **2.4.3. A alteração legislativa em 2012**

O XIX Governo Constitucional apresentou no final de 2011 uma proposta de lei para alteração da Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, com a qual se pretendia introduzir, como pode ler-se na Exposição de Motivos da dita proposta, “um quadro de agilização e redefinição legitimadora no processo de autorização da colocação de câmaras”, determinando “de forma clara o papel de cada um dos intervenientes neste processo”. Várias foram as vozes que se levantaram contra esta proposta, nomeadamente a CNPD<sup>15</sup> que a considerou materialmente inconstitucional pelo facto de prever uma diminuição das garantias constitucionais face ao tratamento de dados pessoais, na medida em que, com esta proposta, na opinião daquela Comissão, se pretendia transferir para o Governo uma competência constitucionalmente atribuída a uma entidade independente, como é o caso da defesa do direito fundamental à protecção de dados pessoais, defendendo que “a decisão de implementar um sistema de videovigilância em espaço público não pode ficar apenas assente no juízo de proporcionalidade do membro do Governo”, uma vez que é precisamente “esse poder absoluto que a Constituição pretende negar no contexto da compressão dos direitos fundamentais”.

Apesar da controvérsia gerada, em 23 de Fevereiro de 2012, foi publicada a Lei n.º 9/2012 que procedeu à terceira alteração da Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum. Com esta alteração legislativa alterou-se o paradigma de actuação da CNPD no processo de autorização de instalação de sistemas de videovigilância no espaço público português, destacando-se a limitação do conteúdo e, bem assim, da natureza do parecer prévio daquela entidade que deixou de ser vinculativo. No entanto, a lei estipula agora que a CNPD se deverá pronunciar sobre a conformidade do pedido com as regras referentes à segurança do tratamento dos dados recolhidos e às “medidas especiais de segurança a implementar adequadas a garantir os controlos de entrada nas instalações, dos suportes de dados, da inserção, da utilização, de acesso, da transmissão, da introdução e do transporte”, impondo inclusivamente que a conservação das gravações obtidas deve ser conservada “em registo codificado”, registo este que “fica a cargo das forças e serviços de segurança responsáveis”. Por outro lado, estabelece que a CNPD poderá “formular recomendações” que visem assegurar o cumprimento das referidas regras de segurança, podendo, inclusivamente, sujeitar a “emissão de parecer totalmente positivo à certificação da completude do cumprimento das

---

<sup>15</sup>Parecer n.º 70/2011, de 5 de Dezembro de 2011.

suas recomendações.” Para além disso, estabelece-se, ainda, que o parecer da CNPD deverá incidir sobre a conformidade do pedido com as situações em que é expressamente vedada a instalação de câmaras de vídeo, concretamente, em locais em que, pela sua natureza se destinem “a ser utilizados em resguardo”; “quando abranja interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência”; quando a captação de imagens “afete, de forma direta e imediata, a intimidade das pessoas ou resulte na gravação de conversas de natureza privada”; e, também, sobre a salvaguarda dos direitos de acesso e eliminação dos registos por parte dos interessados. Por outro lado, para além de manter a autorização de utilização de câmaras de vídeo dependente da “existência de riscos objetivos para a segurança e ordem públicas”, esta alteração legislativa introduziu algumas inovações muito significativas, das quais destacamos a introdução da obrigatoriedade do pedido de autorização conter, para além de outros elementos, “o comprovativo de aprovação, de capacidade ou de garantia de financiamento da instalação do equipamento utilizado e das respetivas despesas de manutenção”; a possibilidade de promoção de consulta pública prévia ao pedido de instalação; a obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público das decisões de autorização de instalação de câmaras e das decisões de instalação em caso de urgência; e a obrigatoriedade de promoção da avaliação legislativa do regime jurídico que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, decorridos que sejam três anos após a entrada em vigor daquela lei. Considera-se que, em alguns aspectos, esta alteração legislativa reforça os direitos dos cidadãos, nomeadamente no que diz respeito às condições de guarda, conservação e transmissão dos registos gravados. Ao membro do Governo, a quem compete autorizar a instalação de sistemas de videovigilância no espaço público, é reservada a apreciação sobre a adequação da medida em relação aos fins a atingir e às circunstâncias do local a vigiar; sobre a existência de riscos objetivos para a segurança e ordem públicas; e sobre o grau de afectação de direitos pessoais, numa palavra apreciar a proporcionalidade da medida que, nos termos do ordenamento jurídico português, implica a apreciação do princípio da proporcionalidade na sua tríplice vertente: da idoneidade ou da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, sendo que “a preterição de qualquer uma das três dimensões envolve a preterição global da proporcionalidade.” (Sousa e Matos, 2008: 215).

O Relatório Anual de Segurança Interna de 2012 refere que, no ano a que respeita, na área de responsabilidade da Guarda Nacional Republicana, esteve em funcionamento o sistema de videovigilância do santuário de Fátima e que, na área de responsabilidade da Polícia de

Segurança Pública, existem onze pedidos em apreciação e a aguardar autorização ou operacionalização.

**Quadro 2.2** – Projectos de videovigilância requeridos em 2012

Comando	Local	Pedido	Observações
<b>Aveiro</b>	Baixa de Aveiro	A decorrer	Em organização processual
<b>Coimbra</b>	Centro Histórico de Coimbra	A decorrer	Em processo de renovação
<b>Faro</b>	Cidade de Faro	A decorrer	Em organização processual
	Cidade de Portimão	A decorrer	Aguarda resposta da CM Portimão
<b>Leiria</b>	Cidade de Leiria	A decorrer	Em organização processual
<b>Setúbal</b>	Cidade de Setúbal	---	Aguarda proposta da CM Setúbal
<b>Viana do Castelo</b>	Centro Histórico de Ponte de Lima	---	Aguarda proposta da CM Ponte de Lima
<b>Lisboa</b>	Bairro Alto	Autorizado	Aguarda operacionalização
	Baixa de Lisboa	---	Arquivado pela CNPD
	Amadora	A decorrer	Pedido remetido ao MAI
<b>Porto</b>	Zona Histórica do Porto	---	Temporariamente desactivado
	Centro Histórico de Vila Nova de Gaia	A decorrer	Em organização processual

Fonte: Relatório Anual de Segurança Interna 2012

O Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, por despacho de 18 de Março de 2013, publicado no Diário da República n.º 59, 2.ª Série, de 25 de Março de 2013, aprovou o sistema de videovigilância do Concelho da Amadora, proposto pela Câmara Municipal da Amadora e pela Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, ouvida a CNPD<sup>16</sup>. Contudo, de acordo com declarações proferidas pelo presidente da Câmara Municipal da Amadora, o sistema que prevê a instalação das 103 câmaras de vídeo só deverá estar em funcionamento no último trimestre de 2014<sup>17</sup>.

## 2.5. Vantagens e desvantagens da videovigilância

Uma das razões que mais tem servido para sustentar a implementação de sistemas de videovigilância no espaço público prende-se com a necessidade de reduzir o crescente sentimento de insegurança que se vai apoderando das populações. “Real ou percebido, e mesmo que não se verifique uma correspondência efectiva entre o medo do crime e os índices de criminalidade, o que interessa à maioria das pessoas é sentir-se protegida.” (Frois, 2011:

<sup>16</sup>Parecer n.º 17/2013, de 12 de Março de 2013.

<sup>17</sup>Notícia veiculada pela Agência Lusa em 26.09.2013, disponível em: [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=3442541&seccao=Sul](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=3442541&seccao=Sul), acesso em 26.09.2013.

104). A videovigilância tem um efeito positivo na redução do medo do crime e no aumento do sentimento de segurança dos cidadãos que acreditam na sua eficácia porque partem do princípio de que tudo é monitorizado e que qualquer acto ilícito é gravado e recebe a intervenção da polícia. O medo do crime assume, em muitos casos, proporções mais gravosas que o próprio crime e, por essa razão, a implementação de sistemas de videovigilância pode constituir um meio importante para se atingir a paz social (Ladeira, 2006). Por outro lado, a instalação de sistemas de videovigilância numa determinada área é susceptível de potenciar o controlo social informal, uma vez que os residentes a percebem como um esforço das autoridades para a melhoria da segurança pública e, como tal, assumem uma maior consciência cívica em relação ao problema, predispondo-se a uma maior participação nas matérias da prevenção da criminalidade (Ratcliffe, 2006 *apud* Madaleno, 2007).

Na medida em que constitui um equipamento que permite alargar o campo de visão do homem na prevenção de actividades criminosas, a videovigilância insere-se na prevenção situacional que se reporta ao conjunto de “medidas não-penais que têm por objectivo impedir a passagem ao acto através da alteração das circunstâncias particulares em que os delitos da mesma natureza são cometidos ou poderiam sê-lo.” (Cusson, 2007: 204). Partindo do pressuposto de que os criminosos agem, em regra, de forma consciente e racional e que a decisão da passagem ao acto depende da ponderação entre a relação riscos, custos e benefícios, procura-se, com a instalação das câmaras, induzir nos potenciais criminosos a consciência de que a presença daquelas aumenta o risco de serem detidos ou identificados. Para que esta medida de prevenção criminal resulte é necessária a existência de dois elementos essenciais: por um lado, o criminoso tem que estar consciente de que está sobre a observação das câmaras e, por outro lado, tem de acreditar que aquelas constituem um instrumento capaz de conduzir à sua identificação e detenção, representando um risco suficiente para abdicar das compensações de um possível crime (Ratcliffe, 2006 *apud* Madaleno, 2007).

À semelhança de outras medidas de prevenção situacional, a implementação de videovigilância em determinada zona pode acarretar vantagens positivas para as zonas adjacentes, na medida em que o que se transfere não é a criminalidade mas sim os efeitos preventivos. Este fenómeno de alastramento dos efeitos preventivos e da diminuição da frequência das infracções provocados por determinadas medidas de prevenção para além dos locais onde foram implementadas é designada por *difusão de benefícios* (Clarke e Weisburd, 1994 *apud* Cusson, 2007).

Uma outra razão muito invocada em defesa da eficácia da videovigilância prende-se com o facto de vários casos famosos terem sido resolvidos com base nas imagens gravadas pelas câmaras. Com efeito, o facto de os delinquentes terem consciência de que as suas acções foram gravadas e que existe a possibilidade desses registos serem usados como prova, pode conduzir a um aumento da admissão da culpabilidade perante o sistema judicial, correspondendo ao efeito *placebo* da videovigilância (Ladeira, 2006).

Contudo, o recurso à videovigilância como medida de prevenção criminal é susceptível de provocar restrições injustificadas e desproporcionais de vários direitos fundamentais como o direito à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à autodeterminação informativa, entendendo-se que a “vigilância contínua pelos novos meios electrónicos, apesar de traduzir uma realidade justificada por razões de segurança [...] reduz a liberdade dos cidadãos” (Otero, 2001: 193). A presença de câmaras de videovigilância leva as pessoas, ainda que inconscientemente, a condicionar os seus comportamentos e a sua espontaneidade pelo facto de se sentirem vigiadas. Um sistema de videovigilância gera nos indivíduos a sensação de estar a ser observado por detrás de um espelho sem saber quem está, quem é e o que está procurando quem está do outro lado, o que nos reconduz para a imagem do Panóptico de Jeremy Bentham, sendo que “agora, as celas são as cidades, a torre de vigia é a sala de controlo e os prisioneiros são os cidadãos na sua generalidade.” (Madaleno, 2007: 39). Esta preocupação com o condicionamento dos comportamentos individuais em face da videovigilância é evidente no Parecer n.º 60/2007 da CNPD relativo ao pedido de autorização para instalação de um sistema de videovigilância na zona histórica do Porto<sup>18</sup>, em que os seus membros consideraram que, por se tratar de uma zona turística, com estabelecimentos de restauração e bares, o clima de “descompressão/divertimento/descontracção” próprio desses locais “poderá ser afectado pela existência e conhecimento de ‘um grande observador’, cuja identidade e ‘qualidades’ se desconhece... que não se domina”, tornando-se necessário acautelar que esse “sentimento de desconforto ‘por se estar a ser vigiado’ que se desencadeia necessariamente, seja o menor possível e apenas na justa medida do estritamente indispensável.” No mesmo sentido, Giovanni Buttarelli (2009) Supervisor Adjunto Europeu de Protecção de Dados, afirma que o facto de se saber que cada movimento e cada gesto está controlado por uma câmara pode ter um impacto psicológico capaz de alterar o nosso

---

<sup>18</sup>Primeiro pedido de autorização para instalação de um sistema de videovigilância num local público de utilização comum em Portugal.

comportamento o que, por si só, constitui uma invasão da nossa privacidade (*apud* Goold, 2010).

A videovigilância pode conduzir, também, a uma maior exclusão e estigmatização de certos grupos sociais, como as minorias étnicas, as mulheres e outros sectores vulneráveis da população, como concluiu Fonio (2008) na pesquisa através da qual observou os operadores de CCTV em quatro salas de controlo diferentes na cidade de Milão, em Itália. Para os operadores observados, os alvos preferenciais da vigilância eram jovens, em especial aqueles que apresentavam um aspecto descuidado, as mulheres “bem parecidas” ou os indivíduos pertencentes a minorias étnicas associadas a desvio criminal, que a autora designa por “corpos transparentes” expostos a monitorização invasiva, em alguns casos, por períodos superiores a trinta minutos, por contraposição aos “corpos opacos” que correspondem a sujeitos não suspeitos, normalmente associados a executivos, que “parecem atravessar uma ‘zona livre de vigilância’ com um certo grau de privacidade por comparação aos corpos nus” das mulheres, dos jovens e dos excluídos. Na mesma pesquisa, Fonio concluiu também que:

As lentes das câmaras e os ecrãs dos monitores desvinculavam quem via de quem era visto. A distância espacial é também uma distância psicológica e os operadores monitorizavam as pessoas como se estivessem a ver um *reality show*, com baixo grau de envolvimento emocional. Os operadores estavam excluídos dos processos vitais das pessoas que compõem a cidade, eles vêem como espectadores, não como cidadãos (2008: 188).

O impacto da videovigilância varia segundo a classe e a dimensão dos espaços vigiados, o tipo de crime que se procura prevenir e, ainda, o facto de esta tecnologia estar ou não associada com outras medidas de prevenção. Com efeito, um dos aspectos limitadores da videovigilância na prevenção da criminalidade prende-se com o facto de esta não revelar idêntica eficácia em todos os tipos de crime. A videovigilância apresenta “maior eficácia na prevenção dos crimes cometidos contra a propriedade do que na prevenção dos crimes contra as pessoas e contra a ordem pública, onde os benefícios são residuais” (Madaleno, 2007: 27). Um relatório apresentado pelo Partido Liberal em 2007, sobre a eficácia da utilização de câmaras de videovigilância no Reino Unido, concluiu que não existe uma evidência clara de que a utilização de mais câmaras corresponda a uma diminuição dos índices de criminalidade, conclusão a que também já haviam chegado Gill e Spriggs, num estudo desenvolvido naquele país em 2005 (Espínola e Esquível, 2011).

Vários estudos que têm vindo a ser feitos, sobretudo no que concerne aos usos do CCTV no Reino Unido e nos Estados Unidos da América (...) demonstram que a implementação deste sistema de videovigilância, ao contrário do que se pretendia inicialmente, não contribuiu para



diminuir a criminalidade, roubos ou actos de vandalismo – graças a esta suposta medida coerciva – e nem sequer para prevenir os ataques de Londres. Ainda que tenham sido de grande utilidade para o conhecimento dos responsáveis, não foi a sua utilização que evitou os acontecimentos que se sucederam (Frois, 2007: 5).

Em Portugal verificou-se que o facto dos postos de abastecimento de combustível e das ourivesarias estarem equipados, na sua grande maioria, com equipamentos de videovigilância, não contribuiu para a redução dos assaltos a estes espaços, cuja prática assumiu um nível de violência cada vez maior, sendo as imagens captadas pelas câmaras, frequentemente, difundidas através dos canais de televisão. A situação nos postos de abastecimento de combustível assumiu tal relevância que levou à implementação, pelo próprio Governo, de um programa de prevenção específico designado por “abastecimento seguro”<sup>19</sup> que, em certa medida, veio comprovar a ineficácia da videovigilância na dissuasão e prevenção da criminalidade nesta actividade em concreto. “O à-vontade com que se processa a prática do crime filmado é o exemplo perfeito de que o efeito dissuasor da videovigilância se vulgarizou e se desmistificou.” (Valente, 2009a: 42).

Para perceber se a videovigilância é ou não eficaz na modificação do comportamento criminoso, Gill e Loveday (2003 *apud* Ladeira, 2006) questionaram vários delinquentes e concluíram que a maioria não evitou a prática de actos criminosos em locais onde o sistema estava a funcionar e, na verdade, para além de não se preocuparem muito com a presença das câmaras, empregaram várias estratégias para as evitar.

Outros dos aspectos apontados como negativos prende-se com o elevado custo de implementação e manutenção dos sistemas de videovigilância que, desde logo, é limitativo da adopção de outras medidas e políticas de prevenção criminal, eventualmente, mais eficazes na redução da criminalidade. Após vários estudos terem demonstrado que a videovigilância tem uma eficácia reduzida na prevenção e na dissuasão da criminalidade, alguns municípios começam a questionar se o investimento na manutenção das câmaras de videovigilância não seria mais profícuo na utilização de outros meios (Webster, 2009 *apud* Frois, 2011). Os investimentos desmesurados feitos em programas de implementação de videovigilância na via pública são em parte resultado de interesses económicos e políticos que conduzem, em muitos

---

<sup>19</sup>Programa que prevê a implementação de medidas destinadas a reforçar a segurança dos postos de abastecimento de combustíveis, através de protocolos entre o Ministério da Administração Interna e empresas privadas de segurança, com o objectivo de instalar, entre outros, sistemas de alarme e equipamento de georeferenciação, para além da informação e formação específica a ministrar aos funcionários dos postos de abastecimento.

casos, a um desperdício do dinheiro dos contribuintes, a quem se faz crer na eficácia do sistema, uma vez que, em regra, as avaliações que concluem pela sua eficácia são levadas a cabo pelas mesmas pessoas que têm interesse na sua implementação (Ladeira, 2006). Alguns anos volvidos após os Jogos Olímpicos de Atenas em 2004, verifica-se que grande parte das câmaras não está a ser utilizada por não haver pessoal qualificado para as operar e pelo facto do custo com o seu funcionamento não ser suportável nem pelo Estado nem por privados. “Todo este investimento em dispositivos de segurança dirigido para um evento muito particular e circunscrito temporalmente (neste caso os Jogos Olímpicos) poderia ter sido aplicado noutras áreas da vida económica e social grega” (Samatas, 2004 *apud* Frois, 2011: 24).

No plano técnico, a videovigilância não se traduz num “sistema perfeito e totalmente inultrapassável”, porque o seu funcionamento é vulnerável à sabotagem, permitindo a sua exposição e a sua fonte de alimentação energética “inutilizá-lo ou torná-lo inoperável durante o tempo suficiente para a prática de qualquer delito quer num local de domínio público quer num local de domínio privado”, apesar da existência de meios adequados a restringir o acesso aos sistemas que, contudo, não poderão, em caso algum, ser considerados completamente inultrapassáveis (Valente, 2009a: 42).

Por outro lado, a videovigilância pode causar nas populações um sentimento de segurança que não corresponde à criminalidade objectiva, levando as pessoas a aligeirar as medidas de auto-protecção e arriscar atitudes ou comportamentos facilitadores da vitimação. A implementação de sistemas de videovigilância pode induzir, por isso, um sentimento irreal de segurança susceptível de colocar as pessoas em situações perigosas e de as levar a adoptar comportamentos imprudentes, uma vez que, confiantes na eficácia da videovigilância, não têm a noção exacta dos verdadeiros riscos (Ladeira, 2006). Um estudo realizado, em Inglaterra, com o objectivo de analisar o impacto da videovigilância no sentimento de insegurança revelou que, na totalidade das áreas estudadas, se verificou uma redução da preocupação das pessoas serem vítimas de crime (Madaleno, 2007). No estudo de caso sobre o sistema de videovigilância na zona histórica de Coimbra, Silva (2013) conclui que 65% dos inquiridos considera que a existência de um sistema de videovigilância os faz sentir mais seguros. “A videovigilância cria a sensação do espaço vigiado, por conseguinte seguro, e mesmo que essa vigilância seja exercida à distância não deixa de devolver um certo sentimento de controlo.” (Ferreira, 2011: xv).

A videovigilância, tal como as restantes medidas de prevenção criminal espacial é, frequentemente, criticada por apenas visar a redução da oportunidade para o crime e ignorar

as causas que lhe estão subjacentes. Consciente dessa lacuna, Eduardo Campos, vogal da CNPD, assevera, na declaração de voto que exarou no Parecer n.º 60/2007 a que atrás nos referimos, que a instalação do sistema de vigilância na zona histórica do Porto deveria ser precedida de medidas que se dirigissem para a extinção dos factores comportamentais, sociais e, mesmo, urbanísticos existentes na zona e potenciadores da ocorrência de crimes.

Porque se torna impossível alargar a sua actuação a todo o espaço social, a videovigilância fica, em regra, circunscrita em termos geográficos, o que gera, inevitavelmente, uma das principais limitações da generalidade das medidas de prevenção situacional, que se traduz na transferência ou deslocamento da criminalidade. Segundo Hesseling (1994 *apud* Fernandes, 2006), esta transferência ou deslocamento da criminalidade corresponde ao fenómeno que se traduz na alteração do comportamento dos criminosos para evitar ou contornar as medidas preventivas implementadas com o objectivo de prevenir determinado tipo de crime ou as condições ambientais gerais que se mostrem desfavoráveis ao *modus operandi* normalmente utilizado. O fenómeno de transferência pode assumir cinco formas distintas: geográficas, através da mudança de local de actuação; temporais, implicando a mudança dos horários de actuação; de alvo, através da escolha e selecção de um novo tipo de alvo; de *modus operandi*, isto é, com a mudança da forma de actuação; e de tipo de crime. A transferência em termos de tipo de crime pode ter efeitos positivos, neutros ou negativos. Se ocorrer para um tipo de crime menos grave gera efeitos positivos. Se se transferir para outro tipo de crime com o mesmo tipo de risco e que cause danos sociais idênticos os efeitos são neutros. No entanto, se a transferência se processa para um tipo de crime mais grave e com um custo social mais elevado, os efeitos são, inevitavelmente, negativos. Os tipos de transferência referidos podem acontecer de forma isolada ou combinada. Apesar da transferência da criminalidade ser um fenómeno de difícil previsão e detecção, a determinação da sua ocorrência e magnitude torna-se muito mais difícil quando ocorre de forma combinada, o que leva muitos dos seus críticos a considerar inútil a prevenção situacional, uma vez que apenas se limita a transferir o crime, sem qualquer efeito nos índices de criminalidade global (Fernandes, 2006).

Uma maior vigilância e uma maior eficácia na resposta policial que redundam num maior número de situações detectadas podem conduzir ao aumento da criminalidade registada, sem que isso conduza, na maioria das vezes, à responsabilização do agressor e à reparação dos danos sofridos pela vítima, podendo este aumento da criminalidade constituir-se como gerador de maior insegurança.

## CAPÍTULO III – SEGURANÇA, PRIVACIDADE E VIDEOVIGILÂNCIA

### 3.1. A emergência de uma nova governação da segurança

#### 3.1.1. A reconfiguração do conceito e alargamento do domínio da segurança

A consciencialização, a partir dos trágicos acontecimentos de 11 de Setembro, de que o mundo é imprevisível e vulnerável e que a segurança não escapa à complexa rede de transformações e perturbações que caracterizam esta época onde imperam as noções de globalização e de risco, conduziu à revisão do conceito de segurança que vem conhecendo uma nova extensão e um novo aprofundamento, adquirindo significados diferenciados consoante os indivíduos, os contextos e os momentos históricos em que é utilizado. Nas sociedades ocidentais, a segurança, para além do estatuto de bem público e de direito fundamental, assume-se hoje como um factor de desenvolvimento económico, de coesão social e de estabilidade política. Para além de um estado pessoal, a segurança constitui, simultaneamente, um processo social de interacção entre indivíduos e sistemas que tem por principal objectivo assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, que permitam combater ameaças e riscos gerados pela desordem e pela imprevisibilidade. Produzir mais segurança não se limita apenas à diminuição dos níveis de insegurança objectiva associada à pequena criminalidade, à violência urbana e ao terrorismo, mas implica, também, um esforço na manutenção dos níveis de segurança subjectiva. “O Estado vê-se assim obrigado não só a prevenir e combater as ameaças e os riscos reais, mas também os fenómenos que são subjectivamente percebidos pelos cidadãos como afectando a sua segurança.” (Teixeira et al., 2006: 33).

À tradicional segurança dos Estados e das nações acresce hoje o domínio da *segurança humana*, centrada no indivíduo e que resulta do somatório de todos os direitos do homem e dos direitos de todos os homens. “O objecto da segurança já não se limita à questão do Estado mas alarga-se, também, à questão das pessoas.” (Teixeira et al., 2006: 34). O novo conceito de segurança está hoje fortemente influenciado pelas alterações no quadro de ameaças e riscos que caracteriza as sociedades contemporâneas ocidentais. Para além das ameaças tradicionais originadas por adversários politicamente identificados e geograficamente localizados, as sociedades são agora ameaçadas por riscos decorrentes de potenciais pandemias, do consumo de certos bens alimentares, de catástrofes naturais, de novas formas de criminalidade e por adversários múltiplos e polimorfos, não identificados e de difícil localização que se constituem como ameaças *sem rosto* (Lourenço et al., 2006).

O alargamento do domínio da segurança opera-se não só pela alteração das ameaças, mas também pelo alargamento do número de actores que, actualmente, de forma subsidiária e complementar, produzem e distribuem segurança que, tradicionalmente, constituía função exclusiva do Estado (Teixeira et al, 2006). É patente que a segurança já não é matéria exclusiva da atenção dos Estados. Por um lado, perdeu a sua dimensão quase exclusivamente pública, nacional, e *militar*. O conceito de segurança abarca agora não apenas a actuação de instituições públicas mas também de instituições privadas, da sociedade local e da sociedade civil, bem como de instituições e organizações internacionais (Elias, 2012), tornando-se um conceito de *banda larga* (Elias e Marques, 2010).

A redefinição da segurança materializa-se, também, nos próprios instrumentos que hoje não se limitam ao uso da força, mas passam a distribuir-se ao longo de um *continuum* que varia entre o *soft power* e o *hard power*. Ou seja, esse *continuum* varia, de um extremo, entre a prestação e o auxílio a vítimas de uma catástrofe natural ou a resolução de conflitos através da negociação até ao extremo oposto onde é necessário o recurso directo à cocção com utilização da força física e, em situações extremas, o recurso a meios com capacidade letal (Teixeira et al., 2006).

### **3.1.2. O papel do Estado na nova governança da segurança**

Para além de reflectir intensamente a forma como evoluiu o pensamento das sociedades democráticas, a segurança conduziu à própria alteração do modelo de Estado consolidado há alguns séculos (Cabral, 2011). Desde o Tratado de Vestefália, em 1648, os Estados agiam num quadro internacional simples, onde eram únicos detentores não só do monopólio do uso da força, mas também do monopólio das relações internacionais e onde era perfeitamente clara a fronteira entre a ordem interna e a anarquia internacional. Dessa forma, o Estado era o único actor de segurança através do seu aparelho policial e militar. Este modelo vestefaliano vem-se alterando, sobretudo, desde o final da guerra-fria, por força de dois factores principais: por um lado, tornou-se cada vez mais indefinida a fronteira entre interno e externo e, por outro lado, não só os Estados passaram a actuar num quadro internacional complexo, caracterizado pela interdependência, a transnacionalização e a desterritorialização das relações internacionais, como se assistiu ao surgimento de novos actores em consequência da globalização (Teixeira et al., 2006).

As transformações operadas a nível mundial, desde a globalização à afirmação de um novo modelo de sociedade do risco, não deixaram ileso a função administrativa da segurança e colocaram em crise o paradigma repressivo (Dias, 2011 e Oliveira, 2006). A falência do

modelo repressivo, a emergência de um novo conceito de segurança interna, profundamente influenciado pelas alterações no quadro das ameaças e riscos que hoje caracteriza as sociedades ocidentais, a emergência de novos tipos de criminalidade, transnacional e organizada cujo desenvolvimento beneficia das vulnerabilidades estruturais dos Estados-nação, a emergência de novos actores na produção de segurança, exige uma abordagem política transversal, uma mobilização social e uma mudança de paradigma na abordagem do tema da segurança (Teixeira et al., 2006 e Oliveira, 2006).

Esta concepção da segurança entronca no conceito de governança que, no caso específico da segurança, ocorre num sistema de vários níveis (multi-level governance), onde um conjunto de actores produzem e distribuem segurança em níveis diferenciados ainda que verticalmente articulados (Teixeira et. al, 2006). “Um sistema de vários níveis surge quando as competências se distribuem por níveis mas as tarefas são interdependentes e as decisões entre níveis têm de ser coordenadas.” (Innerarity, 2010: 235). Neste novo quadro de governança da segurança, identificam-se actores supranacionais que, simultaneamente, desenvolvem actividades de segurança colectiva e criam sistemas de informação e redes de peritos e de pontos de contacto, colocando a segurança dos Estados cada vez mais dependente de tais redes. Ao nível nacional, os Estados coabitam com actores infranacionais, através da descentralização de competências em termos de segurança para os poderes locais e com actores privados que têm vindo a crescer em número<sup>20</sup> e a assumir cada vez mais e maiores responsabilidades em domínios que anteriormente eram da competência exclusiva do Estado e dos seus corpos policiais, seja no plano da segurança aeroportuária, da segurança do transporte público de passageiros, dos recintos desportivos ou dos espaços *quasi-públicos* como, por exemplo, as grandes superfícies comerciais (Clemente, 2011 e Teixeira et al., 2006). A influência do sector privado na governança da segurança faz-se notar, também, na produção, desenvolvimento e fornecimento de soluções de base tecnológica em matéria de vigilância e segurança, cujo conhecimento especializado “tende a conferir um peso maior à autoridade dos especialistas privados” e a acentuar “a atual fragmentação da autoridade na governação da segurança.” (Klauser, 2012: 228).

A participação dos cidadãos na actividade da segurança tem constituído um desiderato de difícil concretização, se bem que esta participação seja considerada muito importante porque,

---

<sup>20</sup>De acordo com o Relatório Anual de Segurança Privada existia em Portugal, em 31 de Dezembro de 2009, um total de 40.523 vigilantes efectivos vinculados por contrato de trabalho a 111 empresas licenciadas para o exercício da actividade de segurança privada (Rodrigues, 2011).

para além de reforçar os mecanismos informais de controlo social e a legitimidade das forças policiais, contribui para fortalecer a natureza multidisciplinar das respostas de segurança (Clemente, 2011 e Teixeira et al., 2006). Esta dificuldade resulta, em parte, do facto do Estado-providência ter levado “os cidadãos a abandonarem a sua auto-protecção, mantendo-os na sua completa dependência, como meros ‘consumidores’ de segurança, passivos e apáticos.” (Oliveira, 2006: 65).

Os sistemas de segurança assumem uma complexidade maior porque os Estados deixaram de ter capacidade para conseguir sozinhos, como acontecia até aqui, combater e prevenir as ameaças e os riscos que hoje são percebidos pelos cidadãos como factores indutores de insegurança, vendo-se forçados a cooperar em rede com um conjunto de novos actores nacionais e internacionais na produção e distribuição de segurança (Fonseca, 2010). Contudo, apesar de não ser único e fechado sobre si mesmo, o Estado continua a ser o actor central a quem cabe a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador na busca de soluções para responder a novos e complexos problemas. (Teixeira et al., 2006) “A função administrativa da segurança tonou-se complexa (...) no essencial exige, além do que exigia num passado recente, mais conhecimento científico, mais gestão, maior eficácia e eficiência, mais concertação com a sociedade, mais legitimidade e mais regulação.” (Dias, 2012: 128). Por outro lado, a segurança constitui um dos domínios onde é mais evidente o declínio da intervenção do Estado, situação que potencia a introdução de novos instrumentos de vigilância como a videovigilância.

Contrariamente a outras áreas de intervenção, a segurança faz parte das funções essenciais que legitimam a sua existência. O Estado não pode abandonar a segurança sem se negar a si próprio. Por isso é urgente devolver um sentimento de segurança aos cidadãos. Face a constrangimentos orçamentais crescentes, que limitam as opções possíveis, a videovigilância surge como uma alternativa, porventura menos onerosa, para restabelecer uma ordem que muitos vêem como ameaçada. A derradeira possibilidade de reforçar a visibilidade do Estado no espaço público, mesmo que de forma virtual e à distância (Ferreira, 2011: xiv).

## **3.2. Privacidade: um conceito amplo e confuso**

### **3.2.1. A redefinição do conceito de privacidade**

Para se definir o conceito de privacidade utilizam-se, vulgarmente, expressões como vida privada; afastado da vida pública ou social; ambiente de recato e sossego; intimidade; vida íntima; seio da família. No entanto, este conceito apresenta uma grande relatividade já que constitui uma noção fortemente dinâmica que varia de acordo com o tempo, o espaço, as

convicções religiosas, os costumes, os hábitos e a própria qualidade das pessoas, obedecendo “a uma relatividade histórico-cultural, em que as oscilações entre o privado e o público atendem ao ritmo das transformações civilizacionais.” (Madaleno, 2007: 43). A privacidade apresenta-se, hoje, como um conceito dramaticamente amplo (*sweeping concept*) que assume numerosas facetas, se manifesta de diversas maneiras e abrange variadíssimos aspectos da vida humana, desde a liberdade de pensamento, ao controlo sobre o próprio corpo, ao controlo da informação pessoal até à liberdade face à vigilância. Esta dificuldade de conceptualização que tem provocado sérias dificuldades para resolver problemas relacionados com a privacidade persiste apesar desta ser considerada de extrema importância em todo o mundo e essencial para a liberdade e democracia (Solove, 2010 e O’Hara e Shadbolt, 2009).

O nascimento da privacidade decorre da desagregação da sociedade feudal, onde os indivíduos se ligavam entre si por uma complexa série de relações que tinham reflexos na organização da vida quotidiana, e do nascimento da burguesia, razão pela qual a privacidade está fortemente ligada ao valor da propriedade. O isolamento que, na Idade Média, era privilégio daqueles que, por necessidade ou opção, viviam longe da comunidade, como os místicos ou monges, os pastores ou bandidos, estendeu-se, posteriormente, àqueles cuja disponibilidade de meios materiais lhe permitia reproduzir, no ambiente urbano, as condições necessárias à satisfação desta nova necessidade de intimidade. Este processo, para o qual concorreram múltiplos factores, desde a introdução de novas técnicas de construção das casas à separação entre a habitação e o local de trabalho, apresenta-se mais como uma “aquisição de um privilégio por parte de um grupo” e não tanto como “a realização de uma exigência ‘natural’ de cada indivíduo” (Rodotà, 2008: 27).

A autonomização do direito à privacidade teve lugar, pela primeira vez, em 1890, com a publicação, na *Harvard Law Review*, por Samuel Warren e Louis Brandeis de um artigo intitulado “*The right to privacy*”, através do qual os dois autores reclamavam um direito individual destinado a proteger da curiosidade popular várias dimensões da personalidade e que designaram como “*right to be let alone*”. A perspectiva defendida neste artigo, que teve como objectivo reagir contra as agressões que os jornais de Boston vinham infligindo ao próprio Warren e família, veio a ser acolhida em 1905, pelo *Georgia Supreme Court*, numa acção de responsabilidade civil que teve por base a publicação da fotografia de Paolo Pavesich, sem o seu consentimento, numa campanha publicitária promovida, num jornal, pela *New England Mutual Life Insurance*. No início do século XX, a privacidade era ameaçada, fundamentalmente, pelo crescimento da imprensa escrita, associada ao desenvolvimento da imagem fotográfica (Castro, 2005).



O interesse académico sério e legal pela privacidade começou na verdade com o desenvolvimento das câmaras fotográficas portáteis. Com a sua invenção, uma pessoa poderia andar pela rua, em público, e descobrir que a sua imagem tinha sido capturada e, quem sabe, impressa usando novas técnicas de impressão em jornais (O'Hara e Shadbolt, 2009: 13).

Com o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação assistimos a uma redefinição do conceito de privacidade e à ampliação do seu próprio objecto. Para além do tradicional direito de exclusão ou direito a ser deixado só, de conteúdo negativo e estático, face às invasões indevidas da esfera da vida privada e familiar, afirma-se, hoje, um direito activo e dinâmico de manutenção do controlo sobre o fluxo das informações respeitantes a cada um. A utilização massiva das novas tecnologias aumenta de forma exponencial a possibilidade de recolha, tratamento e difusão de dados pessoais que conferem ao homem, para além de um corpo físico, um verdadeiro *corpo electrónico* e levaram várias ordens jurídicas a autonomizar o direito à autodeterminação informativa que se traduz no direito de cada indivíduo decidir, por si mesmo, quando e em que limites deve revelar dados referentes à sua própria vida e “permite ao indivíduo negar informação pessoal ou opor-se à sua recolha e difusão, impondo-se às agressões do Estado e de terceiros, os quais deverão abster-se de proceder a tratamentos dos seus dados pessoais” (Castro, 2005: 27). Não se trata apenas já do direito de impedir os outros de conhecer ou divulgar as informações pessoais, íntimas ou privadas, mas sim do direito de manter o controlo sobre o uso dessas informações a todo o momento e em qualquer lugar, assumindo a protecção dos dados pessoais uma relevância tal que o torna não apenas um direito fundamental entre outros, mas sim o “mais expressivo da condição humana contemporânea” (Rodotà, 2008: 21).

Desta forma, amplia-se o objecto do direito à privacidade, uma vez que se vão agregando à esfera privada um número crescente de situações juridicamente relevantes, podendo afirmar-se “que hoje a sequência quantitativamente mais relevante é a ‘pessoa-informação-circulação-controle’ e não mais apenas ‘pessoa-informação-sigilo’, em torno da qual foi construída a noção clássica de privacidade” (Rodotà, 2008: 93). O titular dos dados tem a possibilidade de exigir que os mesmos circulem de forma controlada e não apenas de interromper o fluxo de informações que lhe digam respeito.

O desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação, em especial a sua proliferação durante o século XX, desencadeou um enorme interesse pelas questões da privacidade em todo o mundo. No entanto, as opiniões dividem-se acerca do tema, não se podendo “dizer que a privacidade está a ser cruelmente repelida ou a ser persistentemente defendida: a posição é díspar.” (O'Hara e Shadbolt, 2009: 44). Para muitos é crescente a

ameaça contra a privacidade e temem pela sua extinção; outros consideram que a ameaça à privacidade é ilusória, pois se, por um lado, as pessoas denotam preocupação com a privacidade, por outro lado, as suas acções demonstram precisamente o contrário, na medida em que facultam a sua informação pessoal e revelam aspectos íntimos da sua vida, nomeadamente através da internet e especialmente quando outros interesses estão em jogo. Para alguns, a privacidade pode até ser socialmente prejudicial, na medida em que entra em conflito com outros valores fundamentais para a sociedade como a liberdade de expressão e a prevenção e a repressão do delito. Todas estas ambiguidades fazem emergir a necessidade de definir um conceito tão fugidivo e entender a privacidade de forma lúcida, clara, compreensiva e concreta, pois “demasiadas vezes, a efectiva resolução dos assuntos da privacidade perde-se navegando pelo labirinto conceptual da privacidade.” (Solove, 2010: 20).

Numa tentativa de densificação do conceito de vida privada, a jurisprudência alemã apoiada por uma sólida doutrina concebeu uma teoria designada por “teoria das três esferas”. Segundo essa construção, que faz depender a protecção da vida privada das diferentes áreas da personalidade afectadas, podem diferenciar-se três esferas concêntricas: a esfera da vida íntima<sup>21</sup> que corresponde a um domínio inviolável e intangível da vida privada, subtraído ao conhecimento dos outros; a esfera da vida privada que corresponde aos aspectos da vida pessoal que o indivíduo partilha com um número restrito de pessoas das suas relações; e a esfera da vida pública que corresponde à participação do indivíduo na colectividade e compreende os aspectos da vida susceptíveis de serem conhecidos por todos (Frade, 2008 e Farinho 2006). Contudo esta teoria apresenta, desde logo, algumas fragilidades que se traduzem essencialmente na dificuldade de atribuir conteúdos precisos a cada uma das esferas, na medida em que, pela sua fluidez, tais conteúdos podem transitar de uma esfera para a outra, quer por força de um elemento de vontade própria do sujeito quer por força da valoração externa desses conteúdos que varia segundo as “percepções socio-valorativas” em cada momento e em cada contexto. Para Farinho (2006), a recondução de determinada informação de uma esfera a outra depende de dois elementos: um elemento que denomina “volitivo interno” e um elemento que designa de “valorativo externo”. O primeiro reporta-se à concepção que cada indivíduo tem da sua intimidade, à forma como cada um conforma o seu espaço de intimidade e à valoração que atribui às informações respeitantes à sua vida privada.

---

<sup>21</sup>A esfera da vida íntima pode ainda incluir uma esfera de segredo que contém aspectos ou dados que o sujeito deseja expressamente excluir do conhecimento de todos sem excepção, até daqueles que constituem o seu núcleo mais íntimo como a família. Estariam aqui incluídos, por exemplo, os diários pessoais (Machado, 2002 *apud* Farinho, 2006).

Já o segundo elemento opõe-se ao primeiro por não depender da vontade do sujeito mas da forma como a comunidade em que o mesmo se insere conforma a intimidade e as suas diferentes manifestações, sendo que o limite dessa conformação deve ser o interesse público que “ganha assim papel determinante na aferição da intimidade de um indivíduo no seio de uma dada comunidade fixada num espaço e num tempo.” (Farinho, 2006: 49). Nesse sentido para Solove (2010), para quem a privacidade não tem um valor universal único em todos os contextos, o valor da privacidade deve ser determinado tendo por base a sua importância para a sociedade e não em termos de direitos do indivíduo.

Contudo, a privacidade não pode continuar a ser entendida apenas como um valor individual, devendo ser encarada como um valor social, fundamento do bem comum e dos valores da comunidade como a democracia, a confiança, a sociabilidade, a liberdade e a igualdade. O valor da privacidade está para além do individual e envolve dimensões comuns, públicas e colectivas (Raab, 2008 e Gonçalves, 2008). A preocupação com a protecção da privacidade nunca foi tão grande como no presente e é expectável que cresça no futuro, na medida em que interessa a camadas cada vez mais amplas da população. No entanto, a privacidade parece assumir, hoje, para o cidadão comum uma noção distinta da normalmente utilizada em termos jurídicos, em termos de argumentação política e em termos jornalísticos (Frois, 2011).

Por outro lado, a privacidade não deve ser considerada um obstáculo, mas a via pela qual as inovações tecnológicas devem legitimamente entrar nas nossas sociedades e no nosso quotidiano. Da mesma maneira que não é possível traçar um limite entre a defesa da privacidade e o exercício da acção pública, como se estas fossem hostis ou não comunicantes, também não será legítimo que se comprima e restrinja o direito à privacidade de tal forma que se ponha em causa a sua própria existência, pelo perigo que isso pode significar para a própria democracia e para a sobrevivência do Estado de direito, pois “o fim da privacidade não representaria somente um risco para as liberdades individuais: ele pode efectivamente conduzir ao fim da democracia.” (Rodotà, 2008: 144).

Sabemos que se alteraram imensamente os poderes do indivíduo. Mas também precisamos de estar conscientes de que mudou igualmente a natureza da relação entre indivíduo e a comunidade. A privacidade que uma pessoa podia esperar no século XX desapareceu, trocada por uma pletora de poderes, habilidades e oportunidades jamais sonhadas há um século (O’Hara e Shadbolt, 2009: 219).

### 3.2.2. Um outro olhar sobre a privacidade

O comunitarismo surge e desenvolve-se, em especial nos Estados Unidos, como uma reacção contra o crescimento do poder do individualismo. Contrariamente à sociedade liberal que privilegia os direitos e, desse modo, é entendida pelos comunitaristas como desequilibrada, a ideologia comunitarista advoga que uma boa sociedade deve proteger tanto o bem comum como os direitos individuais e assim encontrar o equilíbrio necessário (O'Hara e Shadbolt, 2009). Se na época de Jonh Locke, Adam Smith e Stuart Mill e durante aproximadamente os cento e noventa primeiros anos da história americana, a luta pela expansão da esfera da liberdade individual se justificava plenamente e eram poucas as razões para temer que as responsabilidades sociais fossem abandonadas, segundo os comunitaristas a relação entre direitos e responsabilidades alterou-se de forma drástica na sociedade americana entre 1960 e 1990, assistindo-se a um reforço da autonomia pessoal e do individualismo que provocou uma reacção crescente a partir dos anos 90 para refrear os excessos de individualismo e que conduziu a uma tomada de consciência de que o equilíbrio de direitos com uma nova ênfase nas responsabilidades deve abranger, também, as questões relacionadas com a privacidade (Etzioni, 2012).

Os comunitaristas não se opõem à intromissão naquilo que consideramos as nossas vidas privadas, mas têm pontos de vista particulares sobre o que é legítimo ou não. O controlo governamental é mau, apesar de muitos comunitaristas considerarem que os medos sobre a invasão do governo nas nossas liberdades foram exagerados (O'Hara e Shadbolt, 2009: 160).

Para Etzioni (2012) a excessiva defesa da privacidade, os discursos alarmistas de que a privacidade está ameaçada e em perigo e a recusa dos seus defensores em adaptar as suas concepções de privacidade às condições sociais actuais têm tido efeitos negativos e prejudiciais na implementação de algumas políticas públicas de segurança e saúde públicas, entre as quais a instalação de câmaras de vigilância com o objectivo de prevenir a prática de actos delituosos. Numa sociedade livre, para além da privacidade existem outros bens que carecem de ser valorados pois, na prática, é impossível evitar a tensão entre o nosso desejo profundo de privacidade com o nosso desejo crescente por segurança. “Os cuidados de saúde, o ambiente e, claro, a protecção contra o crime e o terrorismo são razões permanentes para a introdução de tecnologias que invadam a privacidade.” (O'Hara e Shadbolt, 2009: 25).

Por outro lado, verifica-se que a reacção às ameaças à privacidade pelo sector privado tem sido muito mais débil por parte da nossa cultura cívica, das nossas políticas públicas e das nossas doutrinas jurídicas que a reacção às ameaças provenientes do Estado que, tradicionalmente constitui o inimigo mais temido para os defensores da privacidade, mas que

ao mesmo tempo também tem um papel activo na protecção da privacidade. Efectivamente, o sector privado tem recolhido, armazenado e transaccionado um conjunto de dados sobre muitos aspectos da vida privada de milhões de indivíduos em todo o mundo (Etzioni, 2012). A informação constitui uma fonte de poder e um recurso essencial para as organizações. Daí que a recolha de informações sobre as pessoas, isto é, de dados pessoais seja, hoje, considerada essencial para a eficiência das suas actividades. “Os serviços da administração do Estado, bem como grandes empresas e instituições financeiras, recolhem informações sobre as pessoas e com elas constituem grandes bases de dados pessoais, necessárias ao cumprimento das suas atribuições.” (Vaz, 2007: 51). Nessa medida, o grande problema, centra-se na utilização das informações pessoais para a construção de perfis individuais ou de grupo, cuja utilização e transmissão escapa, na maioria dos casos, ao controlo dos titulares, dado que raramente o cidadão tem a capacidade de perceber o sentido e o verdadeiro alcance da colecta de dados e a real capacidade que as organizações complexas detêm para promover o tratamento dos mesmos e, sobretudo, a perigosidade que pode envolver a posse e o tratamento dos dados por parte dessas organizações. Para termos uma noção dessa realidade bastará pensarmos nos grandes grupos económicos que agregam actividades diversificadas (bancos, seguros, agências de viagens, clínicas de saúde) e no manancial de informações sobre os cidadãos que essas mesmas actividades lhes poderão proporcionar. “As empresas recolhem rotineiramente mais dados do que precisam, mantêm-nos não encriptados e mesmo sem a básica protecção de uma palavra-passe, e fazem-no por demasiado tempo.” (O’Hara e Shadbolt, 2009: 21).

Uma sociedade equilibrada não pode para Etzioni (2012) privilegiar automaticamente um valor fundamental sobre outro, conferindo-lhe o estatuto especial de um bem absoluto, pelo que se impõe que a privacidade seja encarada como um direito individual que deve equilibrar-se com os interesses do bem comum, ou como um bem entre outros, sem privilegiar nenhum deles à partida. Este equilíbrio deve ser alcançado no contexto das condições históricas e sociais de uma sociedade concreta muito mais que em teorias ou modelos abstractos. Para tanto, o autor define quatro critérios para, a partir da análise concreta de determinada política pública ou medida social, aferir se a privacidade e o bem comum estão em desequilíbrio e que tanto podem ser usados para determinar se a privacidade é excessiva como para fundamentar a adopção de medidas de reforço da privacidade. Estes critérios devem ser aplicados sequencialmente e só as políticas públicas e as medidas sociais que satisfaçam o primeiro critério devem ser analisadas à luz do segundo e assim sucessivamente.

De acordo com o primeiro critério, uma sociedade equilibrada e comunitarista apenas poderá limitar a privacidade perante uma ameaça concreta ao bem comum “bem documentada e macroscópica” em relação não só à ameaça mas, também, ao alcance das consequências esperadas e não apenas em presença de um mero perigo hipotético. O segundo critério impõe que uma sociedade equilibrada, perante a ameaça de um perigo concreto e macroscópico, apenas adopte medidas restritivas da privacidade depois de esgotadas outras medidas adequadas a fazer face a esse mesmo perigo. O terceiro critério implica que uma sociedade equilibrada deve esforçar-se para que, em caso de necessidade de adopção de medidas lesivas da privacidade, estas sejam o menos intrusivas possível. Por último, de acordo com o quarto critério, aquelas medidas que tratam dos efeitos secundários das medidas que restringem a privacidade são preferíveis àquelas que não tenham em conta tais efeitos. Esta teoria reconduz-nos para uma nova e diferente concepção da privacidade “que proporciona sistematicamente um equilíbrio entre direitos e bem comum.” (Etzioni, 2012: 23).

Apesar de ter o mérito de nos fazer reflectir sobre os pressupostos do Estado liberal de direito e, sobretudo, sobre a noção individualista que está na origem do direito à privacidade; a buscar um correcto equilíbrio entre privacidade e bem comum; e a reflectir sobre a regulação das actividades de recolha de dados e de vigilância exercidas pelo sector privado, esta teoria não está isenta de críticas como, aliás, o reconhece o próprio autor. No entanto, apesar de ter sido publicada há mais de uma década e poder ser considerada controversa, a teoria desenvolvida por Etzioni ainda mantém actualidade no debate contemporâneo sobre a privacidade. (Agustina, 2012: xviii).

Existem evidentemente muitas boas razões que sustentam a necessidade de usar todas as oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias para proteger a sociedade dos crimes, fomentar a prevenção das doenças, proteger os mais vulneráveis dos riscos sociais. Deve-se buscar um justo equilíbrio entre uma visão individualista da privacidade e a satisfação de exigências sociais, como ressalta o maior teórico do comunitarismo americano, Amitai Etzioni (Rodotà, 2008: 147).

### **3.3. Algumas questões sensíveis em relação ao uso da videovigilância**

Contrariamente ao que acontece no Reino Unido, onde os esforços para regulação têm sido praticamente inexistentes ao nível do poder central e as tentativas para realizar essa regulação são muito diferenciadas ao nível local (Von Hirsch, 2010), em Portugal, a utilização da videovigilância no espaço público é regulada por legislação específica, sustentada em leis de protecção de dados pessoais e de regulação da privacidade anteriores (Frois, 2011). Ainda

assim, é inegável que a videovigilância continua a apresentar alguns problemas éticos que não poderão ser negligenciados.

Em primeiro lugar, a videovigilância nos espaços públicos implica a observação de pessoas correntes que se deslocam livremente num espaço aberto, público e, como tal, acessível a todos e onde é admissível conservar a expectativa de manter o anonimato que permita circular sem ser identificado e sem que as actividades individuais sejam sujeitas a uma especial e prolongada observação. No entanto, essa expectativa é restringida pela utilização da videovigilância, na medida em que, em alguns casos, a observação não é casual ou momentânea e, por outro lado, podemos estar perante um observador inobservável. A observação não é casual porque abrange toda e qualquer conduta de qualquer pessoa que se movimente no espaço vigiado e não apenas o comportamento evidentemente delituoso, potenciando a exclusão e estigmatização de certos grupos sociais e, também, não é momentânea porque possibilita a observação detalhada e prolongada em resultado da capacidade de *zoom* e orientação das câmaras que potenciam a monitorização invasiva, nomeadamente em relação ao aspecto físico daqueles que estão sob observação (Von Hirsch, 2010). A diferença principal entre a observação presencial e aquela que é feita através das câmaras reside na interacção assimétrica que se estabelece entre observador e observado, estando este impossibilitado de ter uma interacção activa como poderia ter na observação presencial (Frois, 2011). Muito embora os cidadãos elejam as forças policiais como as entidades mais confiáveis para monitorizar as imagens captadas pelas câmaras no espaço público (Silva, 2013) é essencial investir na formação dos operadores com o objectivo de evitar a criação de certos estereótipos e a consequente monitorização excessivamente prolongada e intrusiva de certas categorias sociais (Ladeira, 2006) e, ainda, evitar que a distância espacial e psicológica que separa quem observa de quem é observado leve os primeiros a monitorizarem as câmaras como meros espectadores, com baixo grau de envolvimento emocional (Fonio, 2008). Por outro lado, a observação deve ser não apenas casual, mas também observável, na medida em que a observação, sendo oculta, apresenta dois tipos de problemas: em primeiro lugar apanha a pessoa sujeita a vigilância completamente desprevenida; em segundo lugar é susceptível de causar um efeito constrangedor e condicionador dos comportamentos e da espontaneidade das pessoas por se sentirem vigiadas. A solução para esta questão passará pela visibilidade da videovigilância e pela obrigatoriedade de sinalização adequada dos espaços vigiados (Von Hirsch, 2010). A visibilidade da videovigilância passa, também, pela disponibilização ao público do registo de todas as instalações de câmaras fixas autorizadas, obrigação que, nos termos da lei, compete

ao membro do Governo que tutela as forças e serviços de segurança e que, também, poderá fazer-se através das novas tecnologias, nomeadamente através da internet, o que certamente contribuirá para uma maior transparência.

Em segundo lugar, uma das questões que também não deve ser negligenciada prende-se com a possibilidade de gravação de som pela videovigilância, na medida em que essa possibilidade pode atingir a esfera mais restrita da privacidade individual, uma vez que será legítimo esperar que todas as conversas, mesmo as mantidas em público, permaneçam no âmbito íntimo (Von Hirsch, 2010). A legislação portuguesa proíbe a gravação de som nos espaços privados, apenas permitindo essa possibilidade no espaço público quando ocorra perigo concreto para a segurança de pessoas e bens, vedando, no entanto a “gravação de conversas de natureza privada”, obrigando o responsável pelo sistema à destruição imediata dessas gravações ainda que obtidas acidentalmente.

Em terceiro lugar, o elevado custo de implementação e de manutenção dos sistemas de videovigilância parece-nos um factor a ter em conta, pois para além de, em muitos casos, resultar de interesses económicos e políticos e de não estar comprovada a sua eficácia na prevenção da criminalidade, tais custos condicionam ou, pelo menos, limitam a adopção de outras medidas e políticas de prevenção criminal, eventualmente, tão ou mais eficazes e menos onerosas para o erário público (Ladeira, 2006). Em Portugal, em alguns casos, “o incentivo à instalação de câmaras de vigilância não tem sido precedido de um diagnóstico com base nos índices da criminalidade e na possibilidade de recurso a outros mecanismos de intervenção (...), mas de uma proposta fundada em objectivos políticos e económicos.” (Frois, 2011: 48). Depois de vários estudos terem vindo a demonstrar que a videovigilância tem um efeito praticamente nulo na dissuasão e prevenção da criminalidade, alguns municípios começam a ponderar se fará sentido continuar a investir na manutenção dos sistemas de videovigilância ou se, por outro lado, esse investimento não deverá ser canalizado para outros meios de prevenção da criminalidade (Webster, 2009 *apud* Frois, 2011). A própria CNPD foi alertando ao longo do tempo para a necessidade de adopção de outras medidas auxiliares da acção das forças de segurança menos intrusivas da privacidade, desde o reforço de meios materiais a uma mais adequada gestão urbanística, passando pela melhoria da iluminação pública e pela revitalização das zonas urbanas mais degradadas (Frois, 2011). Convirá não esquecer que a implementação de videovigilância nos locais públicos é, na essência, uma medida transitória destinada a fazer face a riscos objectivos para a segurança e ordem públicas quando outros meios se revelem incapazes ou inadequados. Essa transitoriedade resulta da fixação de um prazo temporal máximo para a utilização dos



sistemas – dois anos – que só poderá ser ultrapassado em caso de manutenção dos fundamentos que estiveram na origem da autorização ou quando surgirem novos fundamentos que justifiquem a sua renovação. Ora a finalidade é conseguir através da videovigilância aquilo que por outros meios menos invasivos da privacidade não foi possível alcançar. Se os motivos que levaram à adopção dessa medida se mantêm, isso poderá significar a ineficácia da videovigilância e, então, será de equacionar se se justifica a utilização de tais sistemas ou se será preferível optar por soluções diversas.

Se se demonstrar que a videovigilância não trará os resultados esperados – prevenção e consequente diminuição do crime – não é admissível o recurso à mesma, devendo-se optar por outros métodos tático-operacionais policiais adequados a prevenir e a diminuir a incidência criminal naquele espaço. Não basta haver fundamento legal, é preciso que o mesmo preencha a montante e a jusante e se conexe com a alcançabilidade do fim desejado (Valente, 2009a: 54).

Em quarto lugar, a videovigilância no espaço público deverá ser entendida pelas forças policiais como um meio tático e técnico auxiliar, como mais uma ferramenta útil que não deve substituir nem diminuir a presença policial no espaço público (Valente, 2009a), até porque, como conclui Silva (2013) a maioria dos cidadãos por si inquiridos no estudo de caso sobre o sistema de videovigilância instalado na zona histórica da cidade de Coimbra considera o policiamento na área como o reforço da segurança mais eficaz na protecção de pessoas e bens. A utilização da videovigilância na via pública não pode contribuir para cimentar a convicção de que “cada avanço tecnológico diminui proporcionalmente a presença policial no espaço público.” (Cabral, 2011:16). Por outro lado, “a procura quase obsessiva de eficiência e eficácia” que vem norteando as administrações públicas, onde se incluem os serviços policiais e de segurança (Gonçalves, 2008: 295) não devem sustentar a aceitação acrítica de sistemas de videovigilância sem a ponderação entre os seus efeitos na prevenção, por um lado, e a compressão de direitos fundamentais, por outro.

Não podemos deixar de referir que por detrás da ideia de recurso à videovigilância entronca uma ideia economicista da segurança. Os adeptos fervorosos desta tecnologia dir-nos-ão, convicta e aparentemente, que este meio poderá permitir à polícia diminuir, espacial e taticamente, o número de efectivos, uma vez que uma câmara poderá substituir um ou mais elementos fardados, dependendo do posicionamento e alcance da câmara. Discordamos plenamente desta ideia, porque nada substitui a presença do ser humano (Valente, 2009a: 42).

Em quinto lugar, parece inegável que um dos principais receios dos cidadãos em relação à videovigilância se prende com a segurança e destino dos registos gravados. Neste âmbito, parece-nos essencial que, para além, das alterações introduzidas pela última alteração

legislativa, se regule de forma concreta e precisa o processo de destruição dos registos e se divulgue ao público em geral o modo de funcionamento das câmaras e a forma como os registos são guardados e transmitidos. Por outro lado devem desenvolver-se campanhas de sensibilização dos cidadãos sobre os seus direitos de acesso e de eliminação e como, quando e perante quem os devem exercer. O recurso à tecnologia pode constituir uma forma de reforço da privacidade e a Lei da Protecção de Dados Pessoais<sup>22</sup> estabelece, no seu artigo 14.º que “o responsável pelo tratamento deve pôr em prática as medidas técnicas e organizativas adequadas para proteger os dados pessoais contra a destruição, accidental ou ilícita, a perda accidental, a alteração, a difusão ou o acesso não autorizados”.

Por último, entende-se que, num momento em que o novíssimo regime do exercício da actividade de segurança privada<sup>23</sup> estabelece a obrigatoriedade de determinadas instituições adoptarem sistemas de videovigilância como medida de prevenção, como acontece com as instituições de crédito e as sociedades financeiras; com as entidades gestoras de conjuntos comerciais com uma área bruta locável igual ou superior a 20000 m<sup>2</sup> e de grandes superfícies de comércio, que disponham a nível nacional, de uma área de venda acumulada igual ou superior a 30000 m<sup>2</sup>; com os estabelecimentos onde se proceda à exibição, compra e venda de metais preciosos e obras de arte; com as farmácias; e com os postos de abastecimento de combustível, urge regular esta obrigatoriedade em termos semelhantes aos estabelecidos para o espaço público. Na realidade, no sector privado colocam-se as mesmas questões relativas aos direitos, liberdades e garantias e à protecção de dados pessoais (Nunes, 2011) e “as grandes instituições privadas constituem na verdade uma ameaça maior, vendo as coisas de uma perspectiva geral.” (O’Hara e Shadbolt, 2009: 160). Se os espaços privados de “grande concorrência”, pertencentes a organizações privadas, estão abertos e geralmente à disposição do público sem restrições de qualquer tipo e, se pelas suas características, chegam até a confundir-se com um espaço comercial tradicional, deveriam estar sujeitos a uma regulação similar à que se aplica nos espaços públicos (Von Hirsch, 2010).

No Relatório de Actividades de 2012 da CNPD podemos verificar que aquela entidade, no último ano recebeu 7310 notificações de sistemas de videovigilância, dos quais se destacam os estabelecimentos comerciais de venda ao público com 2176 notificações, seguindo-se-lhe as instalações empresariais, industriais e de serviços (1259), os estabelecimentos de restauração (1100), as joalharias e ourivesarias (283), as instituições financeiras (276),

---

<sup>22</sup>Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.

<sup>23</sup>Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio.

residências e moradias unifamiliares (223), os condomínios (199), as gasolinhas (184) e os estabelecimentos de hotelaria (157).

A videovigilância é um assunto controverso por causa da ameaça à privacidade que lhe está associada. Há boas razões para que a presença de câmaras nos espaços públicos seja frequentemente associada à ideia orwelliana de um *Big Brother* totalitário e tecnocrático. Se for mal aplicada poderá levar a uma forma de totalitarismo em que todas as actividades dos cidadãos serão constantemente monitorizadas e controladas. (...) Mas também não devemos rejeitá-la liminarmente. Seria melhor tentar primeiro encontrar soluções para lidar com as ameaças à privacidade e sujeitar as imagens ao escrutínio democrático. (Verbeek, 2006: 1123, 1124).

### **3.4. O delicado equilíbrio entre segurança e privacidade**

Assiste-se hoje ao confronto entre dois vectores fundamentais à vida humana – a segurança e a privacidade – cujo delicado equilíbrio a tecnologia vem alterando, na exacta medida da sua evolução. O homem vive, actualmente, num constante paradoxo. Por um lado reclama mais segurança e, por outro, tenta a todo o custo preservar a sua privacidade, “realidades de difícil conciliação separadas por barreiras ténues.” (Nunes, 2011: 16).

A necessidade de encontrar o equilíbrio entre estes dois valores já era abordada na Recomendação R (87) 15, do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 17 de Setembro de 1987, que regula a utilização de dados pessoais no sector da polícia ao apontar para a necessidade “de conciliar, de um lado, o interesse da sociedade na prevenção e repressão das infracções penais e na manutenção da ordem pública e, do outro lado, os interesses do indivíduo e o direito ao respeito pela sua vida privada.”

Se por um lado a segurança constitui um exemplo claro do tipo de valor que é susceptível de entrar em confronto com a privacidade, “o grande valor da privacidade tornou-se uma espécie de dogma, e precisa como todos os dogmas, de ser questionado” (O’Hara e Shadbolt, 2009: 39). Não sendo nenhum deles absoluto, impõe-se que estes dois valores essenciais à vivência quotidiana se harmonizem cedendo um e cedendo o outro consoante os contextos e as circunstâncias sem que seja afectado o núcleo essencial de qualquer deles e sem perder de vista o princípio da dignidade da pessoa humana (Nunes, 2011), pois “como disseram Warren e Brandeis um novo contexto pode muitas vezes exigir um repensar dos nossos direitos.” (O’Hara e Shadbolt, 2009: 43).

Num novo contexto, redefinido pelos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 que, de forma trágica, impuseram uma nova ordem mundial, redefiniram a nossa noção de riscos e colocaram a segurança no centro das preocupações dos governos e dos cidadãos “a realidade

ditou a necessidade de repensar o equilíbrio entre um certo ‘right to be let alone’ e o direito à liberdade e segurança.” (Castro, 2003: 1). Numa era dominada pelo desenvolvimento tecnológico, a proliferação de uma delinquência cada vez mais sofisticada e tecnológica implica uma correlação correspondente no âmbito da segurança pública, considerando-se mesmo absurdo pensar que os meios tecnológicos se apliquem em todos os níveis, excepto ao nível da segurança pública (Uribe, 2006). Ainda assim, “o Estado tem de afirmar em todos os seus actos uma prevalência moral sobre o mafioso, ou o terrorista, porque é essa a sua essência e a grande diferença ética.” (Cabral, 2007: 72). Por outro lado, importa ter presente que o reconhecimento e a protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos constituem não só um limite da actuação estatal, como o fundamento do próprio Estado (Uribe, 2006) e, na verdade, “em países onde a liberdade política é levada a sério, as pessoas podem estar mais à vontade em relação à vigilância” (O’Hara e Shadbolt, 2009: 34).

Contudo, o direito à segurança não pode, em caso algum ser sacralizado e muito menos sustentar o sacrifício injustificado das liberdades individuais (Valente, 2009a), pois muito embora se reconheça como legítima a defesa da sociedade contra ameaças à segurança, a introdução de novas tecnologias de vigilância cada vez mais invasivas não pode ocorrer de forma precipitada e explorando sentimentos emotivos, “como se nos encontrássemos numa ‘guerra’... ou numa aventura.” (Gonçalves, 2008: 297).

Se há uma preocupação com a *segurança* – que não pode ser obliterada – o mesmo deve suceder com a questão da *privacidade*. Isto é, presumir que privacidade e intimidade são restritos ao espaço doméstico ou a determinados actos que não se quer partilhar é esquecer que na vida quotidiana e na interacção com outros se presume quase em permanência que o espaço privado de cada pessoa seja respeitado, mesmo em espaço público (Frois, 2011: 97).

Torna-se essencial a existência de legislação clara e específica que se destine não apenas a regular a utilização dos sistemas de videovigilância na via pública, mas que, ao mesmo tempo, torne públicas as condições da sua utilização, na medida em que “o equilíbrio apenas será atingido quando o uso de mecanismos – potenciadores de segurança, mas invasores das trevas a que cada um tem direito – puder ele mesmo ser transparente, submetendo-se a sua utilização ao controlo público.” (Castro, 2003: 25). O estabelecimento deste equilíbrio passa muito pelo repensar das políticas, mas carece do controlo de uma cidadania activa que permita, por um lado, definir o interesse público em cada contexto e em cada momento e, por outro, vigiar a vigilância.

Assumir que a sociedade, a política e a filosofia não se conseguem adaptar à tecnologia é um determinismo cultural da pior espécie, e sugerir que a tecnologia não pode vir a ser posta na

ordem por uma sociedade suficientemente vigilante, envolvida e informada é um completo pessimismo (O'Hara e Shadbolt, 2009: 8).

Na verdade, nas sociedades politicamente organizadas, a área da segurança é uma das áreas políticas em que, embora seja predominante a responsabilidade do Estado, o seu êxito depende de um elevado grau de cidadania (Correia, 2007). Por essa razão, é forçoso que os cidadãos individualmente ou integrados em associações representativas da sociedade civil tomem uma posição activa sobre o futuro do programa de videovigilância no espaço público em Portugal, tendo por base a ponderação da relação entre custos e benefícios decorrente da aplicação destas medidas, não se limitando esse controlo a uma eventual restrição de direitos mas, também, aos custos avultados que a implementação de tais sistemas pode implicar e que, no limite, pode impossibilitar a adopção de outras medidas igualmente válidas, menos onerosas e menos invasivas da privacidade.

Encontrar este equilíbrio é, no entanto, tarefa extremamente complexa principalmente porque a via para a garantir é, também, muito estreita, podendo conduzir-nos a modelos securitários (Madaleno, 2007). No entanto, convirá ter presente que “a questão securitária coloca-se hoje não apenas no sector público, mas também no domínio privado” (Nunes, 2011: 11).

A evolução que as tecnologias de vigilância sofreu nos últimos anos, produziu, de forma inevitável, a tentação de assentar sobre elas toda a actividade que visa prevenir a prática da criminalidade mais grave, nomeadamente o terrorismo. Aqui, necessariamente, surge o delicado equilíbrio entre o direito à privacidade, étimo dos direitos do cidadão e a proclamada necessidade de segurança. Esta luta pelo equilíbrio tem lugar todos os dias e das mais diversas formas, *v.g.*, televisão em circuito fechado, vigilância do correio electrónico, etc., obrigando a opções difíceis (Cabral, 2007: 66).

## CONCLUSÕES

Aqui chegados somos levados a concluir que o papel do Estado tem vindo a redefinir-se em função da evolução social e, sobretudo, em razão da satisfação das necessidades colectivas resultantes da emergência e da afirmação de novos direitos individuais e da reconfiguração de direitos ancestrais que, por força de um mundo mais global e complexo, assumem uma abrangência significativamente maior que reclama soluções completamente distintas das tradicionais.

Uma das funções ancestrais do Estado corresponde à garantia da segurança da colectividade. Esta garantia constitui um dos pilares sobre os quais assenta a razão da existência e a legitimidade do Estado na sua forma moderna. No entanto, por força da emergência de fenómenos como a globalização, de novas ameaças e riscos e da evolução tecnológica, a noção de segurança reconfigurou-se e ampliou-se, gerando exigências crescentes. No quadro destas novas exigências e de um mundo de recursos crescentemente escassos, o Estado confronta-se com a incapacidade de, por si só, garantir esta necessidade cada vez mais complexa. Por outro lado, esta função de garantia da segurança que era exclusiva do Estado passou a ser produzida e distribuída por outros actores supranacionais, infranacionais e por actores privados. Neste novo quadro, o Estado vê-se forçado a redefinir o seu papel, deixando de ser único e fechado sobre si mesmo, mas continuando a assumir-se como actor central a quem cabe a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador na busca de soluções para responder a novos e complexos problemas.

Neste novo mundo, o desenvolvimento tecnológico apresenta soluções alternativas para a prossecução da função administrativa da segurança. No entanto, ainda que forçada pela necessidade de redução do papel do Estado, a adopção destas soluções só pode ocorrer no estrito respeito pelos princípios que enformam o Estado de Direito e, sobretudo, no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

Sustentada por diversos factores como o aumento da criminalidade, o recrudescimento do sentimento de insegurança e uma nova e diferente abordagem da prevenção da criminalidade, a videovigilância surge, precisamente numa época em que as Administrações Públicas se debatem na busca incessante de soluções para garantir uma maior eficácia e eficiência, como uma solução de base tecnológica apta a aumentar o campo de visão das polícias e a prevenir a criminalidade. No entanto, desde logo, esta solução apresenta-se como uma potencial ameaça aos direitos fundamentais dos cidadãos, nomeadamente, ao direito à privacidade. Daí que o debate sobre a introdução de videovigilância nos espaços públicos se tenha vindo a fazer no

contraponto entre duas posições antagónicas. Uma que considera a videovigilância como um êxito inquestionável e, em certa medida, uma inevitabilidade e outra que a considera uma restrição desrazoável de direitos fundamentais capaz de nos colocar no caminho da sociedade da vigilância. Da mesma forma e pelas mesmas razões que não aplaudimos os primeiros, também não acompanhamos os segundos, pois, na verdade, a eficácia da videovigilância como elemento dissuasor de acções criminosas parece estar longe de ser comprovada ou absolutamente rejeitada.

A implementação desta tecnologia no espaço público não pode, no entanto, fazer-se de forma precipitada e muito menos com base em apelos alarmistas e desajustados da realidade que, em alguns casos, encontram sustentação em interesses difusos e ocultos que, em regra conduzem a soluções simplistas para problemas complexos como o são a criminalidade e a segurança. O direito à privacidade que, como vimos, assume uma dimensão colectiva que deverá constituir base para o bem comum numa sociedade tecnológica crescentemente invasiva, não pode ser encarado como um direito absoluto que impeça a introdução de novas soluções em matéria de segurança pública mas, também, não pode ser objecto de uma compressão desrazoável em função da defesa de soluções securitárias que conduzam à sacralização da segurança. Na maioria dos casos, o perigo não reside na tecnologia em si, que pode constituir-se como um elemento extremamente útil para a prevenção criminal, mas sim na ausência de mecanismos de controlo que regulem a sua utilização e, sobretudo, protejam os direitos fundamentais dos visados.

Apesar do caminho relativamente curto percorrido em matéria de videovigilância e de Portugal se encontrar entre o grupo dos países europeus que considera essencial a existência de legislação específica para regular a introdução desta tecnologia no espaço público, somos levados a concluir que este curto percurso, feito de avanços e recuos, tem sido percorrido sem uma análise crítica das experiências alheias pois, para além da realidade criminal nacional parecer não justificar a adopção desta medida, os recursos públicos para a sua implementação, sendo cada vez mais escassos, limitam ou, pelo menos, condicionam a adopção de outras medidas de prevenção criminal seguramente menos invasivas dos direitos fundamentais dos cidadãos, menos onerosas e, porventura, mais eficazes. A demora recorrente na instalação dos sistemas depois de autorizados, sendo bem demonstrativa da limitação da capacidade financeira para a sua implementação, deita por terra os princípios que devem presidir àquela autorização que, em bom rigor, só deveria ocorrer como último recurso para fazer face, de forma transitória e limitada no tempo, a uma realidade criminal urgente para a qual outros meios se tenham revelado incapazes.

Por outro lado, só o futuro permitirá avaliar o verdadeiro impacto da alteração legislativa que deixou de fazer depender a autorização administrativa para a instalação de sistemas de videovigilância no espaço público português do parecer vinculativo de uma autoridade administrativa independente que tem por função principal a salvaguarda dos direitos fundamentais em termos de protecção de dados pessoais, como acontecia desde a entrada em vigor do regime legal que regula a utilização de câmaras de vigilância pelas forças e serviços de segurança nos espaços públicos de utilização comum e que, em nosso entender, poderá contribuir para a criação de “pequenas ilhas securitárias”<sup>24</sup> afastadas de uma política pública de segurança que se pretende integrada, multidisciplinar e, sobretudo, sustentada por critérios científicos de diagnóstico, operacionalização e avaliação pois, na verdade, ainda não são conhecidos mecanismos de vigilância capazes de resolver problemas sociais que, em boa medida, constituem as causas principais dos problemas criminais.

A definição das políticas públicas de segurança e prevenção da criminalidade e a adopção de soluções tecnológicas como a videovigilância não pode ter lugar sem a participação dos cidadãos pois, no fundo, são eles os principais destinatários destas medidas e os principais visados pelos seus efeitos negativos. No entanto, importa que esta participação se faça de forma informada e vigilante sem cair em formulações simplistas do género de que “quem não deve não teme” e afastada do fantasma *orwelliano* de sociedade e de um mundo contemporâneo em permanente “guerra contra o terrorismo” em que o Estado tudo controla, porque tudo vê e tudo ouve, na medida em que ambas as formulações poderão estar incorrectas. Se no primeiro caso não podemos assumir que a introdução de uma tecnologia de vigilância não poderá ter efeitos negativos, no segundo caso, a ascensão da tecnologia de vigilância “não tornou o Estado e a lei mais efectivos”<sup>25</sup>, na medida em que grande parte da vida ocorre hoje fora do espaço público, logo fora do alcance do controlo formal do Estado e o admirável mundo novo, dominado pelas novas tecnologias, pode também servir para fugir a esse mesmo controlo, com implicações graves em termos de segurança.

Por outro lado, apesar de no sector privado se colocarem as mesmas questões relativas aos direitos, liberdades e garantias e à protecção de dados pessoais, a reacção à ameaça proveniente deste sector tem sido muito mais débil, entre nós, que a reacção às ameaças provenientes do Estado que, tradicionalmente constitui o inimigo mais temido para os defensores da privacidade, mas que ao mesmo tempo também tem um papel activo na

---

<sup>24</sup>A expressão é de Frois (2011).

<sup>25</sup>A expressão é Hobsbawm (2008).



protecção da privacidade. Nesse sentido, urge vigiar a vigilância que é exercida pelo sector privado, que em muitos casos, resulta mesmo de uma obrigatoriedade imposta pelo próprio Estado, impondo-se um reforço da regulação da utilização de sistemas de videovigilância sobretudo nos espaços privados de grande concorrência que, pelas suas características, chegam a confundir-se com os espaços comerciais tradicionais. Os direitos fundamentais estarão suficientemente salvaguardados nesses espaços? Os cidadãos estão conscientes e suficientemente informados da finalidade dos sistemas de videovigilância implementados nesses espaços? Que medidas são adoptadas para salvaguardar a integridade das imagens recolhidas? Quem as vê? Em que condições? Com que objectivo? Todas estas questões, aliadas ao facto dos actores privados se constituírem não apenas como produtores de segurança, mas igualmente como fornecedores de soluções de base tecnológica em matéria de vigilância e de segurança, cujo conhecimento especializado assume uma importância crescente num mercado em franca expansão como é o da segurança, impõe, em nossa opinião, perceber qual o verdadeiro papel destes actores na futura governação da segurança.

Embora o futuro aponte claramente para menos Estado, este não pode simplesmente alhear-se, cabendo-lhe garantir o delicado equilíbrio entre privacidade e segurança, acautelando que a adopção de sistemas de videovigilância no espaço público com a finalidade de prevenção da criminalidade apenas ocorre em função da prossecução do interesse público, quando outras medidas se mostrem ineficazes, sopesando sempre o equilíbrio entre custos e benefícios, na estrita observância do princípio da proporcionalidade, do respeito pelos direitos fundamentais e pela dignidade humana e assegurando a existência de uma regulação e controlo eficazes.

O debate sobre a videovigilância tende por vezes para uma excessiva polarização caracterizada por uma divisão entre posições políticas e as reacções emocionais que suscitam. O debate sobre a videovigilância precisa de equacionar, por um lado, as garantias e os direitos colectivos e, por outro, os equilíbrios e compromissos que entre eles devem existir. É esse edifício que é necessário colectivamente construir (Ferreira, 2011: xiii).

## BIBLIOGRAFIA

- Agra, Cândido (1997), *Insegurança Urbana no Porto – síntese integrativa: programas de estudos e resultados*, Porto, Centro de Ciências do Comportamento Desviante, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto.
- Agustina, José (Org.) (2010), *Tendencias en Prevención del Delito y sus Limites: privacidad y dignidad humana frente al uso de las nuevas tecnologías*, Madrid, Edisofer, S.L..
- Agustina, José (2012), “Prólogo”, em Amitai Etzioni, *Los Límites de la Privacidad*, Madrid, Edisofer, S.L..
- Andrade, José (2009), *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, Almedina.
- Antunes, Eugénio (2003), “Os Movimentos de Reforma e a Redefinição do Papel do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Arana, Jaime (2003), “O Quadro das Reformas Administrativas” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Araújo, Joaquim (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, 1, pp. 38-47.
- Araújo, Joaquim (2007), “Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática”, comunicação apresentada na Conferência da UNED, 21 de Novembro de 2007, Coruña, Espanha.
- Bauman, Zigmunt (1989), *A Liberdade*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Bauman, Zigmunt (2009), *Confiança e Medo na Cidade*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Behn, Robert (1995), “The Big Questions of Public Management”, *Public Administration Review*, 55, 4, pp. 313-324.
- Borraz, Olivier (2012), “Risco e Regulação”, em José Mendes e Pedro Araújo (orgs.) *Os Lugares (Im)Possíveis da Cidadania: Estado e Risco num Mundo Globalizado*, Coimbra, Almedina.
- Botello, Nelson (2010), “Video-vigilancia Del Espacio Urbano: Tránsito, Seguridad y Control Social”, *Andamios*, 14, pp. 263-286, Universidad Autónoma, Cidade do México.
- Brzezinski, Zbigniew (2007), “Terrorized by ‘war on terror’: how a three-word mantra has undermined America”, *The Washington Post*, 25 de Março.
- Burdeau, Georges (1970), *O Estado*, Lisboa, Publicações Europa-América.
- Buttarelli, Giovanni (2009), “Restricciones legales – Vigilancia y derechos fundamentales”, Comunicação proferida no Palacio de Justicia, Viena, 19 de Junho de 2009.
- Cabral, José (2007), *Uma Incursão pela Polícia*, Coimbra, Almedina.
- Cabral, José (2011), “Do Direito à Segurança à Segurança do Direito”, comunicação apresentada na *Fourth International Conference on “The Legal Reforms of Macau in Global Context”*, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 1 de Dezembro de 2011, Macau.
- Caetano, Marcelo (1970), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Canotilho, José (1999), *Estado de Direito*, Lisboa, Gradiva Publicações.
- Canotilho, José (2000), “Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública”, em *Moderna Gestão Pública*, Acta Geral do II Encontro INA, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.

- Carapeto, Carlos (2003), “Autoridades Reguladoras nos Monopólios Tradicionais do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Carmo, Hermano e Manuela Ferreira (2008), *Metodologia da Investigação: Guia para a Auto-Aprendizagem*, 2.<sup>a</sup> ed., Lisboa, Universidade Aberta.
- Carvalho, Elisabete (2001), *Reengenharia na Administração Pública: A Procura de Novos Modelos de Gestão*, Lisboa, ISCSP.
- Castells, Manuel (2004), *A Galáxia da Internet: Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2005), “A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política”, comunicação apresentada na Conferência *A Sociedade em Rede – do Conhecimento à Acção Política*, realizada em 4 e 5 de Março de 2005, Centro Cultural de Belém, Lisboa.
- Castro, Catarina (2003), “O Direito à Autodeterminação Informativa e os Novos Desafios Gerados pelo Direito à Liberdade e à Segurança no Pós 11 de Setembro”, comunicação apresentada no *VIII Congresso Ibero-americano de Direito Constitucional*, Dezembro de 2003, Sevilha.
- Castro, Catarina (2005), *Direito da Informática, Privacidade e Dados Pessoais*, Coimbra, Almedina.
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- Caupers, João (2005), *Introdução ao Direito Administrativo*, 8.<sup>a</sup> ed., Lisboa, Âncora Editora.
- Chevallier, Jacques e Danièle Loschak (s.a.), *A Ciência Administrativa*, Publicações Europa América
- Chevallier, Jacques (2000a), “Mesmo Aliviado de Certas Funções, O Estado Mantém o seu Estatuto Privilegiado de Regulador Político das Sociedades”, em Serge Cordelier (org.), *O Novo Estado do Mundo – 80 Ideias-força para entrar no Século XXI*, Porto, Campo das Letras.
- Chevallier, Jacques (2000b), “O Estado Mantém-se Presente na Economia, mas sob a forma de um ‘estratega’ e já não como ‘piloto’”, em Serge Cordelier (org.), *O Novo Estado do Mundo – 80 Ideias-força para entrar no Século XXI*, Porto, Campo das Letras.
- Clarke, R. e Weisburd (1994), “Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement”, em R. V. Clarke (eds.), *Crime Prevention Studies, NY Criminal Justice Press*, 2, pp. 165-184.
- Clemente, Pedro (2011), “Segurança: Pública e Privada – Fundamentos e Rumos”, *Revista Segurança e Defesa*, 18, Julho-Setembro, pp. 45-49.
- Coleman, R e Sim, J. (2000), “You’ll Never Walk Alone: CCTV Surveillance, Order and neo-liberal Rule in Liverpool City Centre”, *British Journal of Sociology*, 51, 4, pp. 623-639, Londres, London Scholl of Economics.
- Cordelier, Serge (org.) (2000), *O Novo Estado do Mundo – 80 Ideias-força para entrar no Século XXI*, Porto, Campo das Letras.
- Correia, Pedro (2007), “Política de Defesa e Segurança”, em Viriato Soromenho-Marques (org.), *Estado e Cidadania*, Lisboa, Esfera do Caos.
- Costa, Maria e Dulce Vale (1998), *A Violência nas Escolas*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Cunha, Manuela e Susana Durão (2011), “Os Sentidos da Segurança: Ambiguidades e Reduções”, *Etnográfica*, 15 (1), pp. 53-66.
- Cusson, Maurice (2007), *Criminologia*, 2.<sup>a</sup> ed., Cruz Quebrada, Casa das Letras.

- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, 60, 6, pp. 549-559.
- Dias, Hélder (2011), “O Mundo Passa e a Polícia Passa Também: Metamorfoses da Polícia no Contexto do Estado Pós-social”, *Revista Segurança e Defesa*, 18, Julho-Setembro, pp. 91-103.
- Dias, Hélder (2012), *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra, Almedina.
- Dieu, François (1999), *Politiques Publiques de Sécurité*, Paris, L’Harmattan.
- Dinis, Ana (2009), “Videovigilância na Ribeira do Porto: projecto pioneiro promove segurança na via pública”, *Instalação Profissional*, 25, Novembro-Dezembro, pp. 16-22.
- Dror, Yehezkel (1997), “O Administrador Público Tipo Delta para o Século 21”, *Revista do Serviço Público*, 48, 2, pp. 5-24.
- Eberlein, Burkard (1999), “L’État Régulateur en Europe”, *Revue Française de Science Politique*, Paris, 49, 2.
- Elcock, Howard (1995), “The Fallacies of Management”, *Public Policy and Administration*, 10, 1, pp. 34-48.
- Elias, Luís e Armando Marques Guedes (2010), *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna*, Coimbra, Almedina.
- Elias, Luís (2012), *Segurança na Contemporaneidade. Internacionalização e Comunitarização*, Tese de Doutoramento, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Espínola, Dolly e Edgar Esquível (2011), “La VideoVigilancia y el Discurso de la Seguridad: Hacia el Proceso Electoral del 2012”, *Vérsion Nueva Época*, 27.
- Estorninho, Maria (2009), *A Fuga para o Direito Privado*, Coimbra, Almedina.
- Etzioni, Amitai (2012), *Los Límites de la Privacidad*, Madrid, Edisofer, S.L..
- Farinho, Domingos (2006), *Intimidade da Vida Privada e Media no Ciberespaço*, Coimbra, Almedina.
- Fernandes, António (2004), *Direitos Humanos e Cidadania Europeia: Fundamentos e Dimensões*, Coimbra, Almedina.
- Fernandes, Luís (2006), “A Prevenção da Criminalidade”, em Manuel Valente (org.), *II Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Coimbra.
- Fernandes, Manuel (2009), “Urbanismo, Segurança e Lei”, em Manuel Valente (org.), *Urbanismo, Segurança e Lei*, Tomo II, Coimbra, Almedina.
- Ferreira, Eduardo (1998), *Crime e Insegurança em Portugal: padrões e tendências, 1985-1996*, Oeiras, Celta.
- Ferreira, Eduardo (2008), “Prevenção Criminal – Teoria e Praxis”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 18, (1), pp. 107-134.
- Ferreira, Pedro (2011), “Prefácio”, em Catarina Frois, *Vigilância e Poder*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Ferrera, Maurizio (2000), “A reconstrução do Estado Social na Europa Meridional”, *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152), pp. 457-475.
- Fonio, Chiara (2008), “Vigilância e Identidade: para uma nova antropologia da pessoa”, em Catarina Frois (org.), *A Sociedade Vigilante: Ensaios sobre Identificação Vigilância e Privacidade*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

- Fonseca, Francisco (2010), *A Evolução das Políticas Públicas de Segurança Interna em Portugal na Era da Globalização*. Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Lisboa, ISCSP.
- Frade, Joaquim (2008), *A Videovigilância como Limitação de Direitos de Personalidade*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Universidade Autónoma.
- Frias, Graça (2004), *A Construção Social do Sentimento de Insegurança em Portugal na Actualidade*, VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, (Online), disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/gracafrias/pdf>, acesso em 31 de maio de 2010.
- Frois, Catarina (2007), “*Knowing Me, Knowing You*: a vigilância enquanto objecto de estudo etnográfico”, comunicação apresentada na Conferência Ethnografeast III, Ethnography and the Public Sphere, ISCTE, 20 a 23 de Junho de 2007, Lisboa.
- Frois, Catarina (2008a), “Bases de Dados Pessoais e Vigilância em Portugal: análise de um processo em transição”, em Catarina Frois (org.), *A Sociedade Vigilante: Ensaios sobre Identificação Vigilância e Privacidade*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Frois, Catarina (Org.) (2008), *A Sociedade Vigilante: Ensaios sobre Identificação Vigilância e Privacidade*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Frois, Catarina (2011), *Vigilância e Poder*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Fukuyama, Francis (2006), *A Construção de Estados: Governação e Ordem Mundial no Século XXI*, Lisboa, Gradiva.
- Gill, M. e Loveday, K. (2003), “What do offenders think about CCTV”, em M. Gill (Ed.), *CCTV*, pp.81-92, Leicester, Perpetuity Press.
- Gomes, João (2001), “Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.) *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João (2003), “A Avaliação de Políticas Públicas e Governabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João (2007), “O Conceito de Interesse Público no Contexto da Gestão Pública Contemporânea”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, Paulo (2006) “A fase final do Campeonato da Europa de Futebol – UEFA EURO 2004<sup>TM</sup>: melhores práticas na segurança de um evento de sucesso”, *Polícia e Justiça*, 7, Janeiro-Junho, pp. 345-356, Coimbra, Coimbra Editora.
- Gonçalves, Maria (2008), “Posfácio”, em Catarina Frois (org.), *A Sociedade Vigilante: Ensaios sobre Identificação Vigilância e Privacidade*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Goold, Benjamim (2010), “Videovigilância y derechos humanos”, *Ciudadanos, ciudades y videovigilancia: hacia una utilización democrática y responsable de la videovigilancia. European Forum for Urban Security*, (Online) jun. 2010, pp. 27-36. Disponível em [http://www.efus.eu/wp-content/uploads/2010/09/CCTV\\_Publication\\_ES.pdf](http://www.efus.eu/wp-content/uploads/2010/09/CCTV_Publication_ES.pdf), acesso em 07 de Janeiro de 2012.
- Guerra, Amadeu (2005), “A utilização de sistemas de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos: reflexões sobre a Lei 1/2005, de 10 de Janeiro”, *Revista do Ministério Público*, 103, Julho-Setembro, pp. 39-63.
- Heitor, Teresa (2007), “Insegurança em Meio Urbano: O Espaço na Mediação de Oportunidades Delituosas”, *Psicologia*, 21, 2, pp. 31-44, Lisboa.

- Hesseling, René (1994), “Displacement: a review of the empirical literature”, *Crime Preventions Studies*, 3, pp.197-230.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández-Collado e Pilar Lucio (2006), *Metodologia de la Investigación*, 4.<sup>a</sup> ed., México, McGraw-Hill Interamericana.
- Hobsbawm, Eric (2008), *Globalização, Democracia e Terrorismo*, Barcarena, Editorial Presença.
- Hood, Christopher (1991), “A Public Administration for All Seasons”, *Public Administration*, 69, I.
- Horn, Murray (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Innerarity, Daniel (2010), *O Novo Espaço Público*, Lisboa, Teorema.
- Klauser, Francisco (2012), “Formas Interactivas de Perícia na Gestão do Risco: o Caso da Vigilância Electrónica no Aeroporto Internacional de Genebra”, em José Mendes e Pedro Araújo (orgs.) *Os Lugares (Im)Possíveis da Cidadania: Estado e Risco num Mundo Globalizado*, Coimbra, Almedina.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern Governence: New Governence – Society Interactions*, Londres, Sage Publications.
- Ladeira, Catarina (2006), “Iluminação de Rua e CCTV: Estudo Comparativo”, *Revista Polícia e Justiça*, 7, Janeiro-Junho, pp. 357-368.
- Lagrange, Hugues (1992), “Appréhension et Préoccupation Sécuritaire”, *Déviance et Societé*, 16, 1, pp. 1-29.
- Leal, José (2007), “O Sentimento de Insegurança na Discursividade sobre o Crime”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 17, 3, Julho-Setembro 2007, pp. 475-503, Coimbra, Coimbra Editora.
- Le Goff (1998), *Por Amor às Cidades*, São Paulo, Editora UNESP.
- Lock, John (1689), *Dois Ensaio Sobre o Governo*.
- Lourenço, Nelson e Manuel Lisboa (1996), “Violência, Criminalidade e Sentimento de Insegurança”, *Revista Textos*, vol. 2, pp. 45-64, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.
- Lourenço, Nelson et al. (2006), *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Final – Modelos e Cenários*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais.
- Lourenço, Nelson (2011), “Sentimento de Insegurança e Estado de Direito: o espectro axial da relação liberdade e segurança”, *Segurança e Defesa*, 17, pp. 70-83.
- Lyon, David (2008), “Cartões de Identificação Nacionais: controlo do crime, cidadania e classificação social”, em Catarina Frois (org.), *A Sociedade Vigilante: Ensaio Sobre Identificação Vigilância e Privacidade*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Machado, Jónatas (2002), *Liberdade de Expressão – Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*, Coimbra.
- Madaleno, Paulo (2007), *Videovigilância em Locais Públicos: um novo paradigma de prevenção criminal*, Dissertação de Licenciatura, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Majone, Giandomenico (1996), *La Communauté Européenne: un État Régulateur*, Paris, Montchrestien.
- Mendes, José e Pedro Araújo (Orgs.) (2012), *Os Lugares (Im)Possíveis da Cidadania: Estado e Risco num Mundo Globalizado*, Coimbra, Almedina.

- Miranda, Jorge (1997), *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, 2.<sup>a</sup> ed., Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (Orgs.) (2001b), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (Orgs.) (2003), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2007a), “Interesse Público e Funções do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (Orgs.) (2007b), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2009), “O Papel do Estado na Sociedade”, comunicação apresentada no Colóquio *Pilares da Estratégia Nacional*, IDN, 16 de Fevereiro de 2009, Lisboa.
- Nunes, Maria (2011), *Videovigilância – da Prevenção à Repressão: questões de violação da privacidade e valia probatória*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.
- O’Hara, Kieron e Nigel Shadbolt (2009), *O Espião na Máquina do Café: o fim da privacidade tal como a conhecemos*, Lisboa, Plátano Editora.
- Oliveira, José (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Almedina, Coimbra.
- Otero, Paulo (2001), *A Democracia Totalitária: do Estado totalitário à sociedade totalitária. A influência do totalitarismo na democracia do século XXI*, Cascais, Principia.
- Quivy, Raymond e Luc Van Campenhoudt (2008), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 5.<sup>a</sup> ed., Lisboa, Gradiva.
- Penglase, Ben (2007), “Barbarians on the beach: media narratives of violence in Rio de Janeiro, Brazil”, *Crime, Media, Culture*, 3, pp. 305-325.
- Peters, B. Guy e Donald Savoie (1996), “Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum”, *Public Administration Review*, 56, 3, pp. 282-290.
- Peters, B. Guy (2001), “De Mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (orgs.) *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2003) “Reformas da Administração Pública na União Europeia”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2007) “Gestão do Valor Público”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.

- Raab, Charles (2008), “Vigilância e privacidade: as opções de regulação”, em Catarina Frois (org.), *A Sociedade Vigilante: Ensaios sobre Identificação Vigilância e Privacidade*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Ratcliffe, Jerry (2006), *Videosurveillance of Public Places*, U.S. Department of Justice, disponível em [www.cops.usdoj.gov](http://www.cops.usdoj.gov)
- Rocha, José (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora.
- Rocha, José (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora.
- Rocha, José (2011) *Gestão Pública: Teorias, Modelos e Práticas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Rodotà, Stefano (2008), *A Vida na Sociedade da Vigilância: a Privacidade Hoje*, Rio de Janeiro, Renovar.
- Rodrigues, Norberto (2011), *A Segurança Privada em Portugal: sistemas e tendências*, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, Pedro (2010) “Criminalidade na Imprensa: análise do Correio da Manhã, 2000-2007”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 64, pp. 149-172.
- Rosanvallon, Pierre (s.a.), “*A Crise do Estado Providência*”, Lisboa, Editorial Inquérito.
- Santisteban, Xabier (2010), *Videovigilancia, Seguridad Ciudadana y Derechos Fundamentales*, Pamplona, Civitas.
- Samatas, Minas (2004), *Surveillance in Greece, From Anticomunist to Consumer Surveillance*, Nova Iorque, Pella.
- Silva, Pedro (1997), “O Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno”, *Finisterra*, 24-25, pp. 37-59.
- Silva, Jorge (2013), *Videovigilância – CCTV: câmaras fixas em locais públicos de utilização comum – estudo de caso da Zona Histórica de Coimbra*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, ISCPSI.
- Solove, Daniel (2010), “Privacidad, un Concepto Confuso”, em José Agustina (org.), *Tendencias en Prevención del Delito y sus Limites: privacidad y dignidad humana frente al uso de las nuevas tecnologías*, Madrid, Edisofer, S.L..
- Soromenho-Marques, Viriato (Org.) (2007), *Estado e Cidadania*, Lisboa, Esfera do Caos.
- Sousa, Marcelo e André Matos (2008), *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3.<sup>a</sup> ed., Alfragide, Dom Quixote.
- Squires, Peter (2010) “Los sistemas de videovigilancia: lecciones útiles de una cultura de la vigilancia”, *Ciudadanos, ciudades y videovigilancia: hacia una utilización democrática y responsable de la videovigilancia*, *European Forum for Urban Security*, (Online) jun. 2010, pp. 37-60. Disponível em: [http://www.efus.eu/wp-content/uploads/2010/09/CCTV\\_Publication\\_ES.pdf](http://www.efus.eu/wp-content/uploads/2010/09/CCTV_Publication_ES.pdf), acesso em 07 de Janeiro de 2012.
- Strayer, Joseph (1986), *As Origens Medievais do Estado Moderno*, Lisboa, Gradiva.
- Teixeira, Nuno et al. (2006), *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Preliminar*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais.
- Töpfer, Eric (2010), “Videovigilancia urbana en Europa: una decisión política?”, *Ciudadanos, ciudades y videovigilancia: hacia una utilización democrática y responsable de la videovigilancia*. *European Forum for Urban Security*, (Online) jun. 2010, pp. 71-87. Disponível em: [http://www.efus.eu/wp-content/uploads/2010/09/CCTV\\_Publication\\_ES.pdf](http://www.efus.eu/wp-content/uploads/2010/09/CCTV_Publication_ES.pdf), acesso em 07 de Janeiro de 2012.



- Uribe, Carlos (2006), *Derecho a la Intimidad y Videovigilancia Policial*, Madrid, Laberinto.
- Valente, Manuel (Org.) (2006), *II Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Coimbra.
- Valente, Manuel (2009a), “As Novas Tecnologias de Prevenção Criminal e o Urbanismo: o Caso da Videovigilância”, em Manuel Valente (org.), *Urbanismo, Segurança e Lei*, Tomo II, Coimbra, Almedina.
- Valente, Manuel (Org.) (2009b), *Urbanismo, Segurança e Lei*, Tomo II, Coimbra, Almedina.
- Vasterman, Peter (2005), “Media hype: self-reinforcing news waves, journalistic standards and the construction of social problems”, *European Journal of Communication*, 20, pp. 508-530.
- Vaz, Ana (2007), “Segurança da Informação, Protecção da Privacidade e dos Dados Pessoais”, *Nação e Defesa*, 117, pp. 35-63.
- Verbeek, Peter-Paul (2006), “*Tecnópolis*: a vida pública dos artefactos tecnológicos”, *Análise Social*, vol. XLI (181), pp. 1105-1125.
- Von Hirsch, Andrew (2010), “Cuestiones Éticas en Torno a la Vigilancia em Espaços Públicos Mediante Sistemas de Videovigilancia”, em José Agustina (org.), *Tendencias en Prevención del Delito y sus Límites: privacidad y dignidad humana frente al uso de las nuevas tecnologías*, Madrid, Edisofer, S.L..
- Weber, Max (1946), *From Max Weber: Essays in Sociology* (Sel. E notas Goth C. Wright e Mills), Nova Iorque, Oxford University Press).
- Webster, William (2009), “CCTV policy in the UK: reconsidering the evidence base”, *Surveillance & Society*, 6 (1), pp.10-22.

## **LEGISLAÇÃO**

Constituição da República Portuguesa  
Código do Procedimento Administrativo  
Lei Orgânica 2/2004, de 12 de Maio  
Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro  
Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro  
Lei n.º 9/2012, de 23 de Fevereiro  
Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2002, de 24 de Julho

## **FONTES**

Relatório Anual de Segurança Interna 2012  
Relatório de Actividades da Comissão Nacional de Protecção de Dados 2012