

20 anos de videovigilância dos espaços públicos em Portugal: panorama e desafios sociopolíticos

Paulo Victor Melo

(ICNOVA — Instituto de Comunicação da Universidade Nova de Lisboa)

(paulomelo@fcs.unl.pt)

<https://orcid.org/0000-0002-3985-4607>

Ana Viseu

(ICNOVA — Instituto de Comunicação da Universidade Nova de Lisboa)

(anaviseu@fcs.unl.pt)

<https://orcid.org/0000-0001-5450-2338>

Paulo Victor Melo is a Researcher at ICNOVA — Institute of Communications, Universidade NOVA de Lisboa, conducting postdoctoral research on techno-surveillance in public spaces, with a grant supported by the UIDP/05021/2020 project, funded at national level by FCT/MCTES. He has a Ph.D. in Communication and Culture from the Federal University of Bahia (UFBA), Brazil. He has teaching experience at Brazilian and Portuguese universities. He is the Principal Investigator of the project “Vigi_BairroAlto — Public Space Hypervigilance: The Case of Bairro Alto” and a member of the Center for Communication, Democracy and Citizenship at UFBA.

Ana Viseu is an Assistant Professor at Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, and a Researcher at ICNOVA — Institute of Communications, Universidade NOVA de Lisboa. Specializing in studies of technoscientific innovation, her research agenda examines the material and discursive practices of governance, development and use of emergent (and contested) technologies. Having received her Ph.D. from the University of Toronto in 2005, she went on to do a Post-Doc at Cornell University, USA. In 2019, she was honored as one of Portugal’s 100 Female Scientists. Her work has been published in several venues, most notably, *Nature* and *Social Studies of Science*.

Submissão: 27/08/2024

Aceitação: 28/10/2024

20 anos de videovigilância dos espaços públicos em Portugal: panorama e desafios sociopolíticos

Resumo: Este artigo examina o funcionamento e os usos da videovigilância nos espaços públicos em Portugal, considerando a sua ampliação progressiva, bem como o facto de, em 2025, a primeira legislação nacional sobre a matéria completar 20 anos. Com base numa revisão bibliográfica, análise de documentação, e entrevistas com membros de órgãos públicos, conclui-se que, se, por um lado, a videovigilância tem sido afirmada como um mecanismo estratégico na política de segurança pública em Portugal, por outro, essa ênfase não é acompanhada de dados estatísticos que permitam associar a sua eficácia no que toca à redução da criminalidade. Ressalva-se, por fim, na expansão dos sistemas de videovigilância no país, a necessidade de uma preocupação mais ampla com a garantia da proteção da privacidade e dos dados pessoais dos cidadãos, sobretudo de grupos racializados.

Palavras-chave: Videovigilância; Segurança Pública; Espaços Públicos; Portugal.

20 years of videosurveillance of public spaces in Portugal: overview and sociopolitical challenges

Abstract: This article examines the operation and uses of video surveillance in public spaces in Portugal, considering its progressive expansion, as well as the fact that, in 2025, the first national legislation on the subject will be 20 years old. Based on a literature review, analysis of documentation and interviews with members of public bodies, the conclusion is that, while, on the one hand, video surveillance has been affirmed as a strategic mechanism in public security policy in Portugal, on the other hand, this emphasis is not accompanied by statistical data that allows us to assess its effectiveness in reducing crime. Finally, in the expansion of video surveillance systems in the country, there is a need for a broader concern with guaranteeing the protection of citizens' privacy and personal data, especially of racialized groups.

Keywords: Videosurveillance; Public Security; Public Spaces; Portugal.

Introdução

Alguém que caminhe pelas ruas de Lisboa, do Porto, de Coimbra e outras cidades portuguesas certamente já se deparou com câmaras de videovigilância em espaços públicos. Esta é uma tendência crescente, verificada também a nível mundial, onde a segurança dos cidadãos é apresentada como principal motivação que exorta e justifica a instalação destes dispositivos. No caso específico de Portugal, há já 15 cidades com sistemas em funcionamento ou autorizados, sendo a videovigilância expressamente mencionada em documentos oficiais como uma orientação estratégica da política de segurança pública.

A produção de análises que evidenciem as particularidades da vigilância nos diferentes contextos socioculturais é um dos desafios contemporâneos dos *Surveillance Studies* (Ball & Graham, 2022), campo de investigação com pelo menos quatro décadas (Lyon, 2022). Este artigo pretende contribuir para esta discussão e análise. Uma efeméride acentua a relevância desta reflexão: em janeiro de 2025, a primeira legislação portuguesa que autorizou o uso de câmaras nos espaços públicos do país completará 20 anos. Assim, este artigo responde às seguintes perguntas: quais os elementos discursivos oficiais que sustentam a utilização da videovigilância na segurança pública no país? Duas décadas após a entrada em vigor da primeira lei que permitiu a sua instalação, qual é o quadro atual dos sistemas de videovigilância em Portugal? Quais os dados que suportam e motivam a ampliação destes sistemas? Para tal, o artigo assenta numa abordagem qualitativa da documentação produzida — entre 2005 e 2024 — pelas entidades institucionais governamentais encarregadas de pedir, monitorizar e autorizar a instalação destes sistemas de vigilância, e em quatro entrevistas semiestruturadas realizadas com membros de órgãos públicos envolvidos na política de videovigilância em Portugal, em particular, na gestão do circuito de videovigilância do Bairro Alto, em Lisboa. Assim, foram realizadas entrevistas com membros do Ministério da Administração Interna (que publica os despachos de autorização dos sistemas de videovigilância), da Comissão Nacional de Proteção de Dados (que emite pareceres sobre os pedidos de instalação de câmaras nos espaços públicos), do Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública (responsável pela gestão do sistema do Bairro Alto), e da Câmara Municipal de Lisboa (que financia a instalação das câmaras). O artigo tem caráter exploratório e está organizado da seguinte forma: a Secção 1 oferece um enquadramento teórico-conceitual da tecnovigilância que evidencia os seus impactos na organização

social; a Secção 2 apresenta uma análise do enquadramento legal da videovigilância em Portugal que evidencia e consubstancia a sua expansão; feita esta examinação do enquadramento legal, na Secção 3 analisam-se os sistemas autorizados e em atual funcionamento, com uma análise das suas particularidades técnicas, materiais e discursivas; por fim, na Secção 4, apresentam-se conclusões, e constroem-se hipóteses sobre o futuro.

1. Sobre a banalidade da vigilância

A vigilância é, atualmente, tão generalizada que se tornou banal (Brayne, 2022). Constituindo parte das práticas quotidianas das sociedades (Lyon, 2018), é expressão de um movimento maior da própria noção de modernidade (Bauman, 2013). Câmaras nas vias públicas, dentro de aeroportos, estações de metro e em viaturas policiais; sistemas de videomonitorização privados que captam também imagens das ruas; mecanismos de inteligência artificial e reconhecimento facial em serviços de saúde e de educação e nos diversos ambientes de circulação de pessoas; aplicações que registam continuamente e de forma “invisível” actividades do quotidiano. Seja pela actuação do poder público, que pretende conhecer e organizar a vida social, seja pela acção comercial de empresas que pretendem conhecer actuais e futuros utilizadores, seja até pelas práticas individuais de utilizadores e cidadãos que buscam autoconhecimento, a vigilância é hoje uma prática organizacional omnipresente e rotineira (Brayne, 2022).

Décadas após publicar uma obra seminal para os estudos sobre vigilância (1994), em que chamava a atenção para um processo de captura de dados pessoais, frente à expansão da internet, como estratégia de governos e empresas privadas, Lyon (2015; 2018) aponta para a consolidação de uma “cultura da vigilância”, baseada na articulação entre a vigilância externa — que já anteriormente era exercida pelo Estado e pelo setor privado — e a autovigilância, quando os próprios indivíduos participam ativamente não apenas com o fornecimento de dados sobre si, mas também exercendo a vigilância sobre o outro.

Mais do que a mera “facilitação” ou mediação das relações sociais, a vigilância deve ser percebida como parte de uma perspectiva mais ampla da mudança do papel do Estado na resolução de conflitos e problemas públicos, sendo as tecnologias digitais apresentadas como a solução para muitos desses problemas (Morozov, 2020). A análise deste cenário deve também incorporar considerações sobre a maximização de lucros com base no acesso a dados pessoais e na partilha e venda destes. Ao dar o nome de “capitalismo de

vigilância” ao regime baseado na criação de mecanismos de extração e mercantilização e controlo de comportamentos para produzir novos mercados de previsão e manipulação de comportamentos, Zuboff (2019) aponta as suas quatro características principais: a cada vez maior extração de dados e análise destes; o desenvolvimento de novas formas contratuais que usam a monitorização computacional e automação; o desejo de personalizar e customizar os serviços oferecidos para os usuários de plataformas digitais; e o uso de infraestruturas tecnológicas para executar experiências futuras em utilizadores e consumidores.

Por outras palavras, o uso quotidiano de tecnologias digitais enquanto mecanismos de captura de dados pessoais é uma condição essencial do mundo contemporâneo, evidenciando “um movimento através do qual tecnologias de *media* e artefactos relacionados se tornam necessários para a realização de práticas que são essenciais para a manutenção da sociedade” (Jansson, 2014, p. 275, tradução nossa). Assim, estes dois movimentos — de dataficação e de vigilância — são não só alinhados e expandidos mas também tomados como banais e até essenciais para o bom funcionamento das sociedades contemporâneas.

Para Figueiras (2021), esta indispensabilidade mediática — dimensão determinante para a conceituação de mediatização — está relacionada com a mobilidade, a conectividade e a interactividade das tecnologias digitais:

Assim, os desenvolvimentos tecnológicos estão entrelaçados com mudanças culturais e sociais. Por sua vez, à medida que mais áreas da sociedade se adaptam e se tornam dependentes das tecnologias e instituições de media, mais a indispensabilidade se torna uma realidade. Este processo tenderá a culminar na indistinção entre a tecnologia e a própria sociedade, ou seja, na tecnologia como uma infraestrutura social (Figueiras, 2021, p. 141).

Na segurança pública, área de interesse particular deste texto, a incidência da vigilância recai sobretudo sobre o indivíduo comum, e não sobre aqueles que ocupam posições de privilégio nas relações de poder (Bruno, 2004). Assim, ao reivindicar o discurso da segurança e da manutenção da ordem, o foco da vigilância no espaço público equaciona o cidadão comum, e centra-se tanto neste quanto nos indivíduos supostamente desviantes.

Trata-se, de fato, de um olhar individualizante, de um poder que individualiza pelo olhar, tornando visível, observável, analisável, calculável o indivíduo comum. Deste modo, o poder torna-se cada vez mais anónimo enquanto o indivíduo comum, exposto à visibilidade, torna-se cada vez mais objetivado e atrelado a uma identidade — o criminoso, o doente, o louco, o aluno, o soldado, o trabalhador, têm os seus comportamentos, sintomas, manias, vícios,

falhas, desempenhos, aptidões, méritos e deméritos investidos, conhecidos, registrados, classificados, recompensados, punidos por uma maquinaria de vigilâncias hierarquizadas (Bruno, 2004, p. 111).

O (potencial) uso discriminatório de tecnologias de vigilância nos espaços públicos por polícias e outros órgãos de segurança é descrito em inúmeros debates e estudos (Fussey & Murray, 2019; Buolamwini & Gebru, 2019; Silva, 2019). No Reino Unido, por exemplo, um relatório produzido por investigadores da University of Essex identificou uma taxa de 81% de erro nos casos de uso do reconhecimento facial pela Polícia Metropolitana de Londres (Fussey & Murray, 2019), sendo a maior parte dos casos contra pessoas negras e migrantes. Já nos Estados Unidos, Buolamwini e Gebru (2019) argumentam que as taxas de erro de sistemas de reconhecimento facial se revelam discriminatórias tanto no que toca à cor de pele como no género, sendo as mulheres negras as menos representadas nos conjuntos de dados que alimentam a aprendizagem destes sistemas. Importa lembrar que a solução para este problema de enviesamento não passa pela maior representação destes grupos. D’Ignazio e Klein (2020) lembram-nos que o não reconhecimento pode ser benéfico para grupos que são historicamente hipervigiados. Contudo, isto vem reforçar a necessidade de estudar os vieses algorítmicos, desigualdades e desequilíbrios de poder que estão implicados nas tecnologias digitais, e que reforçam processos de opressão de grupos muitas vezes já vulnerabilizados (ver também Noble, 2018). Investigadores como Silva (2019), Faustino e Lippold (2023) e Monagreda (2024) chamam também a atenção para os efeitos agravados sobre populações racializadas no uso de tecnologias de vigilância, sobretudo na segurança pública, como apropriação indevida de dados pessoais sensíveis, dataficação da pobreza, reprodução do racismo, criminalização, entre outros. É graças a estes estudos — e ao reconhecimento crescente da sobreposição das lógicas de vigilância e da discriminação — que temos visto diversos movimentos civis a pedir que seja banida a utilização de tecnologias de reconhecimento facial nas infraestruturas de segurança pública, como o *Big Brother Watch*¹, na Inglaterra, o *Ban Facial Recognition*², nos Estados Unidos, e a campanha *Tire o Meu Rosto da Sua Mira*³, no Brasil.

¹ Disponível em: <https://bigbrotherwatch.org.uk/>.

² Disponível em: <https://www.banfacialrecognition.com/>.

³ Disponível em: <https://tiremeurostodasuamira.org.br/>.

2. A videovigilância em Portugal: Enquadramento Legal

A 10 de Janeiro de 2005 foi publicada a Lei n.º 1/2005, que regulou “a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum” em Portugal. Nesta lei são apresentados três fins para o uso de câmaras em espaço público: (1) a protecção de edifícios e instalações públicas e respectivos acessos; (2) a protecção de instalações com interesse para a defesa nacional; e, finalmente, (3) a protecção da segurança das pessoas e bens, públicos ou privados, e a prevenção da prática de crimes em locais onde exista um *razoável risco* da sua ocorrência. Uma primeira questão a apontar é que, embora a necessidade de um “razoável risco” de ocorrência de crimes esteja prevista na lei, este foi um aspecto pouco considerado ou mesmo ignorado nos primeiros pedidos de instalação de sistemas de videovigilância. Assim, sete dos catorze pedidos apresentados até 2012 foram rejeitados pela Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd)⁴ (Frois, 2011; Moreira, 2013). Alguns exemplos:

No Parecer que negou a solicitação da Câmara Municipal de Estarreja, a CNPD declarou que “a implementação de um sistema de videovigilância em funcionamento 24 horas por dia, em presença da realidade física descrita e da realidade criminal que *alegadamente se visa combater/prevenir, é claramente desproporcionada*” (Parecer CNPD n.º 29/2009, p. 14, itálicos nossos). No caso do pedido para instalação de câmaras na Zona Industrial de Bragança, também ele negado, a CNPD afirmou que não foi “suficientemente justificada a utilização de videovigilância” e que, no caso daquela área, este não era um meio “idóneo, necessário e adequado para alcançar as finalidades que o referido sistema se propõe alcançar” (Parecer CNPD n.º 04/2009, p. 10).

Uma conclusão semelhante justificou o chumbo da CNPD do pedido feito pela Polícia de Segurança Pública para a instalação de câmaras na Baixa Pombalina, em Lisboa. No parecer, é dito “as justificações inicialmente apresentadas para a necessidade de instalação do sistema afiguraram-se insuficientes” (Parecer CNPD n.º 62/2009, p. 3). Finalmente, a análise da CNPD sobre o pedido feito pela Câmara Municipal da Amadora, em 2010, é também significativa. No documento, o órgão diz que “foi possível apurar com certeza que a instalação do sistema, pela sua extensão e pelo seu carácter permanente,

⁴ Nos primeiros sete anos após a publicação da Lei n.º 1/2005, apenas foram aprovados pela CNPD os sistemas de videovigilância do Porto (2007), Santuário de Nossa Senhora de Fátima (2008), Coimbra (2008) e Bairro Alto (2009), além do pedido para uso excepcional de câmaras durante a Cimeira da NATO (2010).

virá a ter um impacto profundo e particularmente intrusivo nos direitos dos indivíduos observados pelas câmaras” (Parecer CNPD n.º 48/2010, p. 29).

Este primeiro período da videovigilância em Portugal encontra-se assim marcado por uma série de pareceres negativos da CNPD, entidade que — nessa altura — tinha ainda a última palavra no processo, pois os seus pareceres eram vinculativos. O que vemos então é que, entre 2005 e 2010, seis dos dez pedidos foram rejeitados pela CNPD, sendo a principal razão apontada a ausência de informações e dados que confirmem a existência de riscos objetivos para a segurança e ordem públicas nos locais solicitados para a instalação das câmaras. Talvez como consequência destes chumbos, no período entre 2011 e 2012, verificou-se um decréscimo dos pedidos de instalação, mantendo-se uma alta taxa de rejeição dos mesmos: dos quatro pedidos, apenas aquele “relativo à Cimeira da Nato mereceu parecer positivo, eventualmente pelo facto de se tratar de um pedido excepcional” (Moreira, 2013, p. 48).

Além do aspecto quantitativo da elevada taxa de chumbos das solicitações, é importante referir que os primeiros anos de videovigilância nos espaços públicos em Portugal foram também marcados por uma falta de concordância entre os diferentes órgãos que têm alguma atribuição nesta matéria (Frois, 2015). Em muitos dos casos, os agentes policiais ou políticos (vereadores das câmaras municipais) que lidavam com a videovigilância ou não tinham sido autores das iniciativas ou, por vezes, discordavam dos seus usos.

Nas autarquias, em entrevistas com responsáveis pela área da Proteção Civil e alguns vereadores, foi-me dado a entender que essa não seria a sua prioridade para as zonas em questão, e que a recuperação de edifícios degradados, e incentivos para atrair novos moradores deviam seguir uma outra estratégia que nada tinha a ver com o sistema de vigilância. Assumiam ainda que esse era exclusivamente um processo político, que procurava responder a pressões dos comerciantes dessas zonas, muitas vezes afetados por assaltos aos seus estabelecimentos (Frois, 2015, p. 225).

Embora não o possamos afirmar com certeza, é muito provável que o conjunto de rejeições descrito acima tenha contribuído para a mudança da legislação que regula o processo de aprovação e uso de videovigilância. Os pareceres negativos tiveram repercussões nos *media* e no âmbito político e institucional, fazendo com que a CNPD “se tornasse numa espécie de bode expiatório que explicava o não avanço dessa iniciativa governamental” (Frois, 2015, p. 226), sendo uma das consequências a constante classificação dos pedidos como “urgentes e necessários”.

Foi neste período de poucas solicitações, entre 2011 e 2012, que se confirmou a intenção governamental de promover o alargamento dos propósitos da videovigilância, através da Proposta de Lei n.º 34/XII, que visava alterar a lei então em vigor. Duas mudanças importantes foram apresentadas: em primeiro lugar, foi excluído o parágrafo que estabelecia que a autorização de utilização de câmaras de videovigilância pressupunha “sempre a existência de riscos objetivos para a segurança e a ordem públicas”. Em segundo lugar, o parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados deixou de ter carácter vinculativo para a tomada de decisão sobre a autorização para uso de câmaras de videovigilância. Estas duas mudanças levaram a que a proposta de lei tivesse recebido avaliações explicitamente contrárias de diversas instituições democráticas (Frois, 2015), que alertavam para a fragilização de princípios e garantias fundamentais. A título de exemplo, num parecer sobre a alteração legal, o Conselho Superior do Ministério Público declarou que a possibilidade de colocação de câmaras em qualquer local poderia resultar em “eventuais usos abusivos ou desproporcionados do sistema” (Conselho Superior do Ministério Público, 2011, p. 8) e que a desobrigação do parecer da CNPD “põe em causa a garantia de cumprimentos dos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade” (Conselho Superior do Ministério Público, 2011, p. 9). De forma enfática, a instituição concluiu que “em nenhuma circunstância se deveria prescindir de um parecer positivo da CNPD, sob pena de fragilização injustificada do nível de proteção dos direitos dos cidadãos” (Conselho Superior do Ministério Público, 2011, p. 10).

Não obstante, o Ministério da Administração Interna considerou os posicionamentos tanto do Conselho Superior do Ministério Público como de outros órgãos, por exemplo da Ordem dos Advogados e da própria CNPD, “inflamatórios”, “preconceituosos” e “declarações políticas contra o governo” (Frois, 2015). Foi assim aprovada a Lei n.º 9/2012, de 23 de Fevereiro, que instaurou as duas mudanças referidas anteriormente e que teve como consequência a alteração de forma significativa do panorama da videovigilância em Portugal, tornando muito mais fácil a sua aprovação.

Esta facilitação é comprovada tanto numa análise quantitativa — com o aumento de solicitações em cidades sem historial de criminalidade expressiva — como numa análise qualitativa. Desde então, pedidos com rejeições antigas ou novas da CNPD foram autorizados. Dois exemplos são emblemáticos: apesar do parecer expressamente negativo da CNPD, por não estar “em plena conformidade com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis” (parecer n.º 34/2014, de 6 de Maio), o Ministério da

Administração Interna publicou, em 2014, um Despacho autorizando a instalação de câmaras na cidade de Leiria. No próprio Despacho foi referido que o parecer da CNPD não tinha carácter vinculativo. Outro exemplo é o da Amadora. Se, como foi visto anteriormente, em 2010 o pedido foi rejeitado pela CNPD, apenas três anos depois, em 2013, o sistema foi autorizado pelo MAI.

A 29 de Dezembro de 2021, foi aprovada a Lei n.º 95/2021, que revogou a legislação anterior, e que actualmente regula “a utilização e o acesso pelas forças e serviços de segurança e pela Autoridade Nacional de Emergência e Protecção Civil a sistemas de videovigilância para captação, gravação e tratamento de imagem e som”. Esta lei reforça a necessidade de incluir informações sobre a localização das câmaras, as condições de uso do sistema e as especificações técnicas deste, e, por fim, impõe restrições à captação de som. Contudo, ela define também uma série de mudanças importantes, entre as quais:

- a) A autorização para instalação das câmaras é agora de três anos (na versão original da lei de 2005 o prazo era de um ano);
- a) A nova legislação estabeleceu a permissão para o funcionamento ininterrupto, 24 horas por dia (na lei de 2005, o horário estava limitado ao período noturno);
- b) Com a nova lei, foi permitido o registo e a gravação de som (que era proibido pela lei anterior);
- c) A lei de 2021 também estabeleceu que, quando o sistema de videovigilância a autorizar se destina a “infraestruturas críticas, pontos sensíveis ou instalações com interesse para a defesa e a segurança”⁵, os despachos são publicitados sem menção à identificação do local e da área abrangidos pela captação, sem referência aos pontos de instalação das câmaras, e sem informação sobre características técnicas do equipamento utilizado (anteriormente era obrigatório tornar públicas estas informações);
- d) Foram mantidas as mudanças aprovadas em 2012, nomeadamente a desvinculação do Parecer da CNPD e a falta de obrigatoriedade de existência de riscos objectivos para a segurança e a ordem públicas.

Passadas duas décadas desde a Lei n.º 1/2005, conforme pode ser verificado na **Tabela 1**, 15 cidades portuguesas têm autorização para a instalação de sistemas de

⁵ A Lei n.º 95/2001, porém, não detalha o que significam infraestruturas críticas, pontos sensíveis ou instalações com interesse para a defesa e a segurança.

videovigilância que podem realizar, 24 horas por dia, a captação, gravação e tratamento de imagens e sons em espaços públicos, por um período inicial de três anos, ficando a gestão dos mesmos à responsabilidade dos órgãos de segurança pública (Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana).

Tabela 1. Panorama da videovigilância nos espaços públicos em Portugal.

Localidade	Situação	Ano⁶	Órgão gestor
Nossa Senhora de Fátima	Em funcionamento	2010	GNR
Coimbra	Em funcionamento	2011	PSP
Bairro Alto (Lisboa)	Em funcionamento	2014	PSP
Amadora	Em funcionamento	2017	PSP
Leiria	Em funcionamento	2018	PSP
Olhão	Em funcionamento	2020	PSP
Vila Franca de Xira	Em funcionamento	2020	PSP
Portimão	Em funcionamento	2022	PSP
Figueira da Foz	Em funcionamento	2022	PSP
Porto	Em funcionamento	2023	PSP
Santa Catarina (Lisboa)	Em funcionamento	2023	PSP
Estremoz	Autorizado	2020	PSP
Faro	Autorizado	2020	PSP
Albufeira	Autorizado	2021	GNR
Funchal	Autorizado	2021	PSP
Santarém	Autorizado	2021	PSP

Fonte: elaboração própria, a partir de informações disponibilizadas pelo Ministério da Administração Interna.

3. Videovigilância e segurança em Portugal

Esta secção analisa os sistemas de videovigilância que se encontram em funcionamento ou foram autorizados entre 2005 e 2023. Foram até hoje publicados 45 despachos pelo Ministério da Administração Interna (MAI), entidade que tem a responsabilidade final pela sua autorização ou rejeição, pela sua renovação (quando é aprovado o pedido para

⁶ No caso dos sistemas em funcionamento, o ano indicado na Tabela refere-se ao início da ativação. No caso dos sistemas autorizados, o ano faz referência à data de publicação dos despachos.

continuidade do sistema autorizado ou já em funcionamento), ou pelo seu alargamento (quando há o pedido para a instalação de mais câmaras).

Um primeiro aspecto a destacar, no sentido de expansão da videovigilância nos espaços públicos, é que, a partir de 2018, todos os despachos não só autorizam o funcionamento ininterrupto do sistema como permitem a captação e gravação de som, “sempre que se verifique uma situação de perigo concreto para a segurança de pessoas e bens”.

Um segundo dado a observar é que despachos de autorização de instalação de sistemas de videovigilância em locais onde o apelo para a questão da criminalidade foi apresentado nos pedidos — como os casos do Bairro Alto e da Amadora — não fazem referência à quantidade de câmaras aprovadas.

Um terceiro aspecto preocupante é que apenas dez despachos (22,2%) indicam a localização exata das câmaras (nomes das ruas). Outros seis (13,3%) fazem apenas uma menção parcial (por exemplo, zona em que serão instaladas) e 29 (64,4%) ignoram na sua totalidade esta informação.

Por fim, em quarto lugar, ressalva-se também como alarmante o facto de nenhum dos despachos mencionar as características técnicas do equipamento a ser utilizado nos sistemas de videovigilância. Deste modo, não é possível, através dos despachos, perceber se as câmaras de videovigilância utilizadas nas cidades portuguesas estão adequadas à previsão legal sobre questões como o barramento de espaços privados.

Importa enfatizar e lembrar que, como foi visto acima, a Lei n.º 95/2021 determina que os despachos publicados pelo MAI devem conter os seguintes elementos: a) locais e áreas abrangidos pelas câmaras de videovigilância; b) limitações e condições de uso do sistema; c) proibição de captação de sons, exceto quando ocorra perigo concreto para a segurança de pessoas, animais e bens; d) tipo de câmara e as suas especificações técnicas; e) duração da autorização.

Ou seja, muitos dos despachos não estão em conformidade com a própria legislação de videovigilância, dado que, como vimos acima, muitas destas informações são omitidas.

Um despacho que é particularmente problemático pela falta de informações básicas sobre a caracterização e o funcionamento do sistema de videovigilância é o da Amadora, na Área Metropolitana de Lisboa, que, além de não mencionar a quantidade e a localização das câmaras, também não inclui informações sobre horário de funcionamento, sobre

segurança dos dados, sobre as especificações técnicas das câmaras, ou sobre a forma de barramento de áreas privadas. Importa lembrar que a Amadora é uma zona onde habitam maioritariamente pessoas de estratos socioeconómicos mais baixos, e pessoas racializadas, sobretudo nascidas em países africanos ou descendentes destas países africanos (Câmara Municipal da Amadora, 2020).

A relação entre a videovigilância e a criminalidade merece particular atenção na análise de outros documentos oficiais, como os Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI). Na edição de 2010 do RASI, após a implementação das primeiras experiências de videovigilância no país, menciona-se que “os resultados *demonstram* a redução da criminalidade nos locais onde foram instalados os sistemas de videovigilância, bem como o reforço do sentimento de segurança das populações, pelo que importará equacionar o alargamento a outras zonas do território nacional, tendo em conta a mais-valia comprovada que tais sistemas constituem para a actividade operacional das FS” (RASI, 2010, pp. 133–134; *italico nosso*). O documento afirma ainda que “a utilização de sistemas de videovigilância enquanto precioso auxiliar da actividade policial continuará, também, a ser privilegiada” (RASI, 2010, p. 235). E, por fim, destaca os efeitos positivos da videovigilância:

A prevenção criminal através do efeito dissuasor, o apoio à investigação criminal pela possibilidade de analisar a gravação de imagens e, de um modo geral, os benefícios na melhoria do sentimento de segurança das populações fazem da videovigilância uma ferramenta valiosa em matéria de segurança interna. Continuaremos, pois, a fomentar a sua utilização e a alargar a sua abrangência (RASI, 2010, p. 235).

Contudo, e apesar de todas estas conclusões e afirmações de causalidade, é importante ressaltar que o relatório não apresenta dados que as consubstanciem, anunciando como conclusivas as premissas e pressupostos de que parte a entidade redatora do documento. Apesar disto, e como indicador do aprofundamento da visão causal entre a utilização da videovigilância e a segurança pública, as edições de 2011, 2012 e 2013 do RASI repetem a seguinte informação:

com o objetivo de proteger pessoas e bens, bem como de melhorar as condições de prevenção e repressão do crime em locais públicos de utilização comum, o Governo entendeu dever apostar no uso de sistemas de proteção através da vigilância por câmaras de vídeo.

Edições posteriores do RASI validam esta perspetiva e reforçam a videovigilância como uma prioridade do Governo de Portugal para a área da segurança pública, ainda que, novamente, sem dados concretos que sustentem as afirmações feitas.

No RASI de 2014, por exemplo, é afirmado que

a videovigilância é uma tecnologia que tem assumido particular relevo no que respeita à prevenção da criminalidade, enquanto meio auxiliar em sede de investigação criminal. A implementação destes sistemas tem vindo a disseminar-se por todo o Território Nacional, com especial incidência nos grandes centros urbanos. Estes sistemas trazem vantagens ao nível do sentimento de insegurança, diminuindo o mesmo, desencoraja a criminalidade e auxilia as polícias, permitindo-lhes de uma forma mais eficiente ajustar o tipo e dimensionamento da força à situação em concreto (RASI, 2014, pp. 139–140).

Relatórios de anos seguintes fazem afirmações similares, sendo necessário salientar que, em 2015, a “dinamização da instalação de sistemas de videovigilância em zonas de risco” é apontada como uma das medidas do Programa Nacional de Prevenção e Segurança de Proximidade, cuja criação foi anunciada naquele ano (RASI, 2015, p. 243). O paradoxo de a videovigilância, que funciona de forma remota, ser descrita como uma medida de policiamento de proximidade não é abordado no relatório. Tão-pouco são indicados quaisquer dados estatísticos que confirmem as conclusões apresentadas.

A ausência destes dados foi uma das perguntas feitas nas entrevistas⁷ realizadas no âmbito deste trabalho:

“A minha avaliação é que é extremamente positiva. Primeiro porque há uma percepção que pelo menos inibe, não é? Um criminoso querer ir a uma zona onde há muitos turistas a tirar fotografias e se ele percebe a videoproteção ele não vai avançar, então aqui há um efeito inibidor aos criminosos. Eu acho que, por outro lado, o cidadão também se sente mais seguro, já que vai aumentar o sentimento de segurança naquela zona. Então penso que por aí já é [...] positivo. Então acho que, não com dados estatísticos, mas com a percepção que tenho, posso dizer que é positivo, e é uma aposta da nossa parte. É uma aposta da Câmara Municipal cobrirmos o máximo possível as zonas críticas da cidade (...) Nós pedimos à PSP para nos dizer quais são as zonas que são importantes para a sua instalação. Há interesse por parte da Câmara de fazer mais pedidos, para alargar a rede de videoproteção. Então, sim, há interesse [na ampliação da videovigilância]!” (Entrevistado 2 — Câmara Municipal de Lisboa).

⁷ A numeração das pessoas entrevistadas obedece à ordem de realização das entrevistas. Em cumprimento do estabelecido no Registo de Consentimento Livre e Esclarecido, assinado pelos entrevistadores e entrevistados, não há qualquer menção aos nomes das pessoas que concederam as entrevistas.

É interessante ver que este membro da Câmara Municipal não só afirma que não possui dados estatísticos mas quase diminui a importância destes, apostando em vez disso na sua própria percepção — que adivinha ser igual à de criminosos e cidadãos — de que a videovigilância funciona como factor dissuasor de criminalidade e fomentador de confiança e segurança. A “percepção” justifica a expansão da videovigilância na cidade e o investimento financeiro nesses sistemas.

Quando questionado sobre as motivações que levam à instalação dos sistemas de videovigilância, um membro do Ministério da Administração Interna (MAI), órgão responsável pela receção, análise e aprovação dos pedidos de instalação de câmaras nos espaços públicos, declarou que este é um procedimento necessário, a ser cumprido pelas forças de segurança, afirmando que

“As forças de segurança fazem uma análise da criminalidade antes da instalação, pós-instalação do sistema, e da situação atual. Portanto, fazem uma análise comparativa da criminalidade ao longo dos anos, quando se baseia nesse fator, porque às vezes pode não ser a criminalidade o fator determinante. E assim, é feita essa comparação. No pedido de alargamento da mesma forma” (Entrevistado 3 — Ministério da Administração Interna).

De acordo com este membro do MAI, é da responsabilidade das forças de segurança fazer uma avaliação comparativa do estado da criminalidade atual, anterior e posteriormente. Contudo, diz-nos ele, “a criminalidade pode não ser o fator determinante”, ainda que não tenha dito quais são outros possíveis fatores determinantes. Quando questionado sobre a existência de dados estatísticos que instruem os pedidos de renovação dos sistemas de videovigilância, faz declarações ambíguas, em que diz não serem apresentados dados estatísticos e que “isto não é matemática” ao mesmo tempo que afirma que “é óbvio que esta análise é feita para renovação”. A base em que é feita esta análise fica assim em aberto.

“Não, não temos [dados estatísticos]. Quando há o pedido de instalação são apresentados os fundamentos e nos fundamentos nós verificamos se pode haver ou não. Há casos em que sim e há casos em que não, isto não é matemática. Até porque os índices de criminalidade não são das zonas cobertas pelo sistema de videovigilância, são do município. Ou seja, a zona abrangida nem sempre coincide com a zona objeto da estatística criminal. Mas é óbvio que esta análise é feita para renovação” (Entrevistado 3 — Ministério da Administração Interna).

Já a CNPD é inequívoca nesta matéria, reafirmando a necessidade de estabelecer uma demanda factual. Assim, na discussão sobre esta matéria, o membro da CNPD dá o

exemplo do pedido para instalação de videovigilância na Praia da Rocha, em Portimão, e afirma:

“Não tinham de facto estatísticas que justificassem aquilo [o pedido de instalação de um sistema de videovigilância]. Além disso, era uma zona em que não havia ali crime, não havia, mas só que era uma zona muito grande. No nosso ponto de vista era extremamente invasivo, porque as pessoas estão numa zona de lazer, estão despidas, de férias, com os filhos. Altamente intrusivo pôr uma câmara numa zona destas, que é uma zona de estar, não de passagem. Há uma grande diferença em termos de percepção dos direitos” (Entrevistado 4 — Comissão Nacional de Proteção de Dados).

Além da ausência de dados estatísticos e da necessidade de balançar os (supostos) imperativos de segurança com os direitos à privacidade dos cidadãos, o entrevistado menciona ainda a falta de fiabilidade destes mesmos dados, apresentando como exemplo um caso em que “a Polícia de Segurança Pública insuflou dados estatísticos de coisas que não são crimes, e de pequenos crimes, inclusive venda ambulante, que não é crime mas pode ser uma contravenção” (Entrevistado 4 — Comissão Nacional de Proteção de Dados).

Já o membro da PSP com quem falámos, ao comentar os casos da Amadora e do Bairro Alto, reafirma ter havido uma “redução significativa” da criminalidade embora não só alegando não ter consigo os números, como também pondo em causa as próprias estatísticas e as leituras que delas se podem fazer. Ou seja, não é só que não tenha números para apresentar e substanciar as afirmações; é também que estes números não são a melhor forma de perceber um problema que se entende como “evolutivo”. Tudo isto enquanto se afirma que “houve uma redução significativa da criminalidade” tanto na Amadora como no Bairro Alto graças ao uso de videovigilância.

“A verdade é que houve uma redução significativa desses crimes [furtos e roubos] na zona da Amadora. Não tenho aqui os números. Na zona do Bairro Alto notámos que houve uma redução ligeira dessa criminalidade. Porquê? Porque o Bairro Alto começou a ter mais pessoas, portanto se houver mais pessoas, quando esse local consegue abrigar cada vez mais festas, há a ideia de que o crime vai continuar a aumentar, apesar de existir a videovigilância. E o que nós conseguimos foi mais eficácia da redução criminal. Não podemos ler [a] estatística de forma automática, mas temos de ver que estes territórios são sempre evolutivos” (Entrevistado 1 — Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública).

Ressalvamos que, após esta entrevista, foram solicitados via e-mail documentos com os dados mas, até ao momento, nenhuma informação estatística foi recebida. De um modo

geral, a resposta do membro da PSP, ao comentar os casos da Amadora e do Bairro Alto, reafirma a tendência oficial deste órgão: a defesa da expansão dos sistemas de videovigilância baseada não em dados estatísticos (que indiquem, por exemplo, se a videovigilância ajuda a prevenir o crime ou quais as áreas devem ser priorizadas), mas, sim, em percepções sobre segurança e criminalidade.

Outra importante questão para a análise da videovigilância em Portugal é uma espécie de transposição discursiva, em que a expressão *videovigilância* vai sendo substituída pelo termo *videoproteção*. Assim, se, por um lado, a Lei n.º 95/2021 e outros documentos oficiais (e.g., o Relatório Anual da Segurança Interna) fazem menção expressa aos sistemas de “videovigilância”, por outro, tanto em peças publicitárias (**Figura 1**) quanto em declarações de gestores públicos a palavra “videoproteção” tem vindo a ganhar tracção.

Figura 1. *Outdoors* da Câmara Municipal da Amadora sobre a videovigilância.



Fonte: divulgação/site da Câmara Municipal da Amadora⁸.

Esta manobra retórica também foi utilizada nas entrevistas que realizámos, em que nos foi dito, por exemplo:

⁸ O primeiro *outdoor* é do ano de 2013. O segundo é de 2014. Ambos foram instalados pela Câmara Municipal da Amadora nos anos mencionados.

“Para nós, Polícia, não é um sistema de videovigilância, mas um sistema de videoproteção (...) Nós não temos nenhum interesse em vigiar pessoas, a única coisa que queremos é proteger a comunidade, onde eu também me incluo enquanto cidadão” (Entrevistado 1 — Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública).

“Em primeiro lugar, nós não chamamos videovigilância, aqui o nosso objetivo é proteger as pessoas. Portanto, o nosso conceito faz parte da segurança para a cidade, é o conceito de videoproteção e não videovigilância, porque o objetivo da Câmara Municipal não é vigiar ninguém, mas sim proteger o cidadão, proteger o município, proteger os seus bens. Portanto, no fundo é uma visão de proteção mesmo” (Entrevistado 2 — Câmara Municipal de Lisboa).

As motivações deste deslocamento discursivo e a rapidez com que este se instalou no discurso público parecem indicar uma ação deliberada de substituir o ato de vigiar — tipicamente associado a uma lógica disciplinar (Foucault, 1987) a uma acção hierárquica que acarreta uma desigualdade de poder — com a acção de protecção, que invoca um Estado benevolente que cuida dos seus cidadãos e que, assim, está — isento do escrutínio e da necessidade de apresentar dados factuais para confirmar a eficácia destes sistemas.

Conclusão

A análise aqui desenvolvida permite concluir que a videovigilância nos espaços públicos em Portugal é caracterizada por duas fases distintas: Uma primeira fase, que denominamos restritiva-experimental, decorreu entre 2005 e 2012 e foi marcada por uma legislação restritiva que, ao atribuir à CNPD um papel privilegiado, obrigava a que os pedidos fornecessem dados concretos e factuais sobre a necessidade e adequação dos sistemas de videovigilância. Nesta fase assinala-se o elevado número de pareceres negativos e rejeições, bem como pela primazia do direito à privacidade. Após 2012, entramos numa segunda fase, de carácter expansionista, que é marcada pela retirada do carácter vinculativo dos pareceres da CNPD e pela desobrigação de apresentação de provas de riscos objectivos para a segurança nos pedidos de autorização.

Nesta fase expansionista, que foi consolidada em 2021 com a publicação da Lei n.º 95/2021, vemos um aumento expressivo dos pedidos de instalação de câmaras nos espaços públicos e da fragilização das suas repercussões no direito à privacidade, levando-nos assim à hipótese de que está em curso, também em Portugal, um processo de banalidade da vigilância. Neste processo, são mobilizados (1) os apelos para o uso da videovigilância como forma privilegiada de enfrentar a criminalidade — caracterizando-

a como policiamento de proximidade, sem apresentar dados estatísticos que sustentem tais discursos ou mesmo desvalorizando a necessidade e utilidade destes — e (2) a estratégia discursiva da apresentação da videovigilância como videoprotecção dos cidadãos.

Por fim, considerando o uso expansionista da videovigilância no espaço público, é imperativo que haja uma maior transparência sobre as necessidades, os objectivos e as lógicas que estão por trás dos pedidos relativos à videovigilância. Estes são demasiadas vezes obscurecidos por percepções e presunções implícitas — e por vezes discriminatórias — relativas à criminalidade. Esta conclusão e proposta não partem do vazio: a Comissão Nacional de Protecção de Dados, uma entidade independente, fez durante muitos anos um papel exímio nesta análise e propomos assim que lhe voltem a ser atribuídas responsabilidades nesta matéria. É também importante assegurar uma maior preocupação com a garantia da protecção dos dados pessoais dos cidadãos, seja nos dispositivos e tecnologias já utilizados em Portugal, seja em tecnologias em expansão em outros países e com potencial de usos discriminatórios contra grupos étnico-raciais minorizados, como é o caso do reconhecimento facial. Estas preocupações exigem uma ampliação do debate sobre videovigilância em Portugal, que não deve ser restrito aos órgãos directamente envolvidos na instalação e gestão das câmaras nos espaços públicos, mas que contemple e inclua diferentes segmentos da sociedade.

REFERÊNCIAS

- Ball, K. & Graham, S. (2022). *Surveillance studies in retrospect and prospect: Recollections and thoughts to mark the 20th anniversary of Surveillance & Society*. *Surveillance & Society*, 20(4), 333–345.
<https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/15892/10511>.
- Bauman, Z. (2013). *Vigilância líquida: diálogos com David Lyon*. Zahar.
- Brayne, S. (2022). The banality of surveillance. *Surveillance & Society*, 20(4), 372–378.
<https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/15946>.
- Bruno, F. (2004). Máquinas de ver, modos de ser: Visibilidade e subjetividade nas novas tecnologias de informação e comunicação. *Revista Famecos*, 11(24), 110–124.
<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3271>.
- Buolamwini, J. & Gebru, T. (2019). Gender shades: Intersectional accuracy disparities in commercial gender classification. *Proceedings of Machine Learning Research*, 81, 1–15. <https://proceedings.mlr.press/v81/buolamwini18a.html>.
- Câmara Municipal da Amadora. (2020). *Fast Track Cities Amadora — Do diagnóstico ao plano estratégico (2019–2025)*.
https://www.cm-amadora.pt/images/INTERVENCAO_SOCIAL/REDE_SOCIAL/PDF/INSTRUMENTOS_PLANEAMENTO/fast_track_cities_plano_estrategico_2019_2025.pdf.
- Conselho Superior do Ministério Público. (2011). *Parecer sobre Proposta de Lei n. 34/XII(GOV)*, que procede à alteração da Lei n. 1/2005, de 10 de janeiro. <https://shre.ink/gKNB>.
- D’Ignazio, C. & Klein, L. F. (2020). *Data feminism*. MIT Press.
- Faustino, D. & Lippold, W. (2023). *Colonialismo digital: por uma crítica hacker-fanoniana*. Boitempo.
- Figueiras, R. (2021). O processo de mediatização e a emergência do capitalismo de vigilância. *Observatório (OBS*) Journal*, 15(1), 137–149.
<https://ciencia.ucp.pt/ws/portalfiles/portal/90432405/31818675.pdf>.
- Frois, C. (2011). *Vigilância e poder*. Mundos Sociais.
- Frois, C. (2015). Segurança em crise: dez anos de videovigilância na via pública em Portugal. In C. Fonseca & H. Machado (Orgs.), *Ciência, identificação e tecnologias de governo* (pp. 222–234) [online]. Editora da UFRGS/CEGOV.
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213251/001114121.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Foucault, M. (1987). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. Vozes.
- Fussey, P. & Murray, D. (2019). *Independent report on the London Metropolitan Police Service’s trial of live facial recognition technology*. Human Rights Centre — University of Essex. <https://repository.essex.ac.uk/24946/1/London-Met-Police-Trial-of-Facial-Recognition-Tech-Report-2.pdf>.
- Jansson, A. (2014). Indispensable things: On mediatization, space and materiality. In K. Lundby (Org.), *Mediatization of communication*. De Gruyter.

Lyon, D. (2015). “A vigilância hoje é parte de nós”. *O Globo*. Entrevista realizada por Barbara Marcolini.

<https://oglobo.globo.com/brasil/conte-algo-que-nao-sei/david-lyon-sociologo-vigilancia-hoje-parte-de-nos-16143232>.

Lyon, D. (2018). *The culture of surveillance: Watching as a way of life*. Polity Press.

Lyon, D. (2022). Reflections on forty years of “surveillance studies”. *Surveillance & Society*, 20(4), 353–356.

<https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/16067/10513>.

Monagreda, J. (2024). Por que falar de raça quando falamos de dados pessoais, inteligência artificial e algoritmos? In A. Gonçalves, L. Torre, L. & P. V. Melo (Orgs.), *Inteligência Artificial e algoritmos: desafios e oportunidades para os media*. Labcom Books. <https://labcomca.ubi.pt/inteligencia-artificial-e-algoritmos-desafios-e-oportunidades-para-os-media/>.

Moreira, L. A. (2013). *Espaço público, videovigilância e privacidade* [dissertação de mestrado]. ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa.

https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7414/1/master_luis_alves_moreira.pdf.

Morozov, E. (2020). Solucionismo, nova aposta das elites globais. *Outras palavras*.

<https://outraspalavras.net/tecnologiaemdisputa/solucionismo-nova-aposta-das-elites-globais/>.

Noble, S. (2018). *Algorithms of oppression: How search engines reinforce racism*. New York University Press.

Portugal. (2005). Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro.

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/1-2005-457049>.

Portugal. (2021). Lei n.º 95/2021, de 29 de Dezembro.

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/95-2021-176714548>.

Relatório Anual de Segurança Interna. Edições 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/documentos>.

Silva, T. (2019). *Racismo algorítmico em plataformas digitais: Microagressões e discriminação em código*. <https://tarciziosilva.com.br/blog/racismo-algoritmico-em-plataformas-digitais-microagressoes-e-discriminacao-em-codigo/>.

Zuboff, S. (2019). *The age of Surveillance Capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. Public Affairs.