

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias (ISA)

COM(2008) 583 final – 2008/0185 (COD)

(2009/C 218/07)

Em 14 de Outubro de 2008, em conformidade com o artigo 156.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias (ISA)»

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 29 de Janeiro, sendo relator Antonello PEZZINI.

Na 451.ª reunião plenária de 25 e 26 de Fevereiro de 2009 (sessão de 25 de Fevereiro 2009), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 130 votos a favor com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité apoia a iniciativa da Comissão de lançar o programa ISA, convicto de que ele pode continuar a garantir e reforçar a interoperabilidade nos sistemas do mercado único, que são complexos e novos.

1.2 Considera que, para garantir o exercício concreto das liberdades previstas pelo Tratado, é essencial pôr em prática mecanismos de interoperabilidade que sejam vantajosos para as administrações e instituições, mas também para os cidadãos, as empresas e a sociedade civil organizada em geral.

1.3 É necessário implementar uma estratégia específica com vista à segurança dos dados pessoais e económicos, como o CESE teve várias vezes a ocasião de sublinhar nos seus pareceres ⁽¹⁾ «a vertente da segurança informática não deverá ser de forma alguma dissociada do reforço da protecção dos dados pessoais e da salvaguarda da liberdade, que são direitos consagrados pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos».

1.4 O Comité sublinha que os utilizadores devem poder dispor de sistemas interoperáveis que só podem ser adquiridos com uma garantia de protecção de dados, tanto pessoais como de carácter industrial ou administrativo. Por outro lado, é preciso estabelecer, quanto antes, um sistema europeu de incriminação-sanção para o uso abusivo de redes e dados, contribuindo ao mesmo tempo para a interoperabilidade dos procedimentos jurídicos na União.

1.5 Considera insuficientes as medidas levadas a cabo para evitar a fragmentação do mercado e assegurar uma verdadeira

dimensão pan-europeia às administrações públicas interoperáveis, interactivas e acessíveis.

1.6 Pede que a proposta de programa ISA seja acompanhada de uma iniciativa comunitária forte, que vincule os Estados-Membros e a Comissão a instrumentos que dêem novas certezas e vigor a um quadro comum de interoperabilidade reforçado.

1.7 É indispensável que a nova estratégia europeia de interoperabilidade defina, juntamente com o quadro comum, as prioridades políticas comunitárias que exigem esforços rápidos e redobrados de instrumentos, de quadros e de serviços comuns, bem como previsões orçamentais claras.

1.8 No entender do Comité é necessário chegar a uma convergência digital que garanta:

— interoperabilidade do material, das plataformas e dos serviços

— requisitos de segurança e fiabilidade

— gestão das identidades e dos direitos

— acessibilidade e facilidade de utilização

— uso de sistemas informáticos e arquitecturas técnicas neutras do ponto de vista linguístico

⁽¹⁾ Ver parecer do CESE sobre o tema *Sociedade da informação segura*, relator A Pezzini, JO C 97 de 18.4.2007, p. 21.

— grande esforço de assistência e formação contínua dos utilizadores, em especial dos mais vulneráveis ⁽¹⁾

para evitar fenómenos de «exclusão digital» e assegurar níveis de fiabilidade e confiança nos utilizadores e nos prestadores dos serviços.

1.9 Considera que é necessário que haja mais cooperação e coordenação com os outros programas comunitários que contribuem para exprimir novas ideias e soluções em matéria de interoperabilidade paneuropeia.

1.10 Reafirma a importância dos programas informáticos, sobretudo no domínio da administração em linha, para garantir a segurança e a perenidade, mas também a confidencialidade das informações e dos pagamentos, bem como da conveniência de conhecer o «código-fonte»; considera que deve incentivar-se o uso de programas informáticos de código fonte aberta que permitem estudar, modificar, trocar, redistribuir e reutilizar soluções informáticas de grande valor para as administrações públicas, e da norma aberta, como método comum de avaliação da norma nos Estados-Membros.

1.11 O Comité considera que é necessário reforçar o quadro europeu de referência em matéria de interoperabilidade, numa perspectiva multidimensional que compreenda os aspectos políticos de uma visão comum sobre prioridades partilhadas, os aspectos jurídicos de sincronização legislativa e os aspectos técnicos, semânticos e organizativos.

1.12 É necessário elaborar um método europeu de cálculo da relação qualidade-preço dos serviços interoperáveis – PEGS, implementados pelas administrações públicas.

1.13 Considera que uma campanha de informação e de formação é condição necessária para o êxito da iniciativa. Do mesmo modo, a organização de um diálogo social, a nível europeu, e de conferências pan-europeias periódicas dos serviços em linha, são fundamentais para divulgar, apoiar e orientar os trabalhos das administrações nos vários países, num quadro comum de desenvolvimento.

2. Introdução

2.1 As rápidas mutações que se registaram desde o início da década de noventa no sector das tecnologias da informação e da comunicação transformaram profundamente o contexto

⁽¹⁾ Por utilizadores vulneráveis entende-se quer a faixa de utilizadores jovens ou idosos, pouco preparados para utilizar redes de dados ou os que não possuem meios económicos para aceder às redes.

interactivo em que operam as administrações públicas no mundo empresarial, laboral e societal. Os níveis de integração ocorridos no mercado interno deram um impulso jamais ocorrido nos serviços de governo em linha.

2.2 O Comité teve o ensejo de sublinhar, ainda recentemente, que «a adaptação das administrações públicas aos serviços digitais implicará a sua modernização, a melhoria da qualidade, a flexibilidade e a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, a utilização eficiente dos recursos públicos, a redução de custos, a satisfação dos utilizadores, a integração entre administrações públicas e a simplificação administrativa» ⁽²⁾.

2.3 Os temas da convergência e da interoperabilidade constituem um dos principais aspectos de uma estratégia europeia de governo em linha, como foi sublinhado na Declaração de Manchester, em 2005 ⁽³⁾.

2.4 O Comité teve ocasião de se pronunciar por diversas vezes ⁽⁴⁾ sobre este tema e sobre numerosas iniciativas legislativas que requerem necessariamente estruturas de interoperabilidade, como a Directiva Serviços 2006/123/CE, a Directiva Contratos Públicos 2004/18/CE, a Directiva INSPIRE 2007/2/CE, a Directiva relativa à reutilização de informações do sector público 2003/98/CE.

2.5 O Comité apoiou em diversas ocasiões ⁽⁵⁾ as iniciativas específicas da Comissão para dar execução aos programas de intercâmbio electrónico de dados entre administrações: IDA I (1995-1999), IDA II (1999-2004) e IDABC (2005-2009), que representam as fases anteriores à actual proposta de decisão do novo ISA – Interoperabilidade para as administrações públicas europeias (2010-2015).

⁽²⁾ Ver parecer do CESE sobre Plano de acção «Administração em linha i2010», relator Hernández Bataller, JO C 325 de 30.12.2006, p. 78.

⁽³⁾ Ver. <http://archive.Cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

⁽⁴⁾ Ver parecer CESE sobre o Programa MODINIS, relator Daniel Retureau, JO C 61 de 14.3.2003, p. 184; parecer CESE sobre Prolongamento do programa TIC – MODINIS, relator Daniel Retureau, JO C 28 de 3.2.2006, p. 89; parecer sobre o relatório final sobre eEurope 2002, relator Christoforos Koryfidis JO C 220 de 16.9.2003, p. 36; parecer CESE sobre a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação, relator Göran Lagerholm, JO C 220 de 16.9.2003, p. 33; parecer CESE sobre i2010 – Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego, relator Göran Lagerholm, JO C 110 de 9.5.2006, p. 83; parecer CESE sobre Info-acessibilidade, relator Miguel Ángel Cabra de Luna, JO C 110 de 9.5.2006, p. 26; parecer CESE sobre Experiência adquirida com a iniciativa «Go Digital» e os desafios futuros, relator Thomas McDonogh, JO C 108 de 30.4.2004, p. 23; parecer CESE sobre o Quadro regulamentar comunitário das redes e serviços de comunicações electrónicas, relator Thomas McDonogh, JO C 97 de 28.04.2007, p. 27.

⁽⁵⁾ Ver parecer CESE Transferência electrónica de dados, relator José Bento Gonçalves, JO C 214 de 10.7.1998, p. 33; parecer CESE sobre Alteração do programa IDA, relator Giannino Bernabei, JO C 80 de 3.4.2002, p. 21; parecer CESE sobre Serviços pan-europeus de administração em linha, relator Antonello Pezzini, JO C 80 de 30.3.2004, p. 83.

2.6 O Comité recordou que «a interoperabilidade dos sistemas de informação, a partilha e a reutilização da informação e a unificação dos processos administrativos são essenciais para a prestação de serviços de administração em linha de elevada qualidade, contínuos, interactivos e centrados no utilizador»⁽¹⁾, tendo sublinhado, em particular, os seguintes aspectos:

- a importância de reforçar as iniciativas europeias em benefício não só das administrações e instituições, mas também dos cidadãos, das empresas e, em geral, da sociedade civil organizada;
- a necessidade de uma autoridade de certificação eficaz a nível europeu, para garantir adequados níveis de segurança no intercâmbio e no acesso à informação;
- a importância de cuidar que as redes tenham a máxima visibilidade, acessibilidade e interoperabilidade em benefício dos utilizadores finais;
- a necessidade de promover iniciativas aos diversos níveis, para garantir a formação permanente dos utilizadores e permitir o uso de redes igualmente para actividades de formação permanente;
- a exigência, dada a sensibilidade dos dados tratados, em assegurar elevados níveis de segurança das redes, mediante instrumentos de protecção e protocolos de transmissão garantidos, se necessário, a nível central e periférico.

2.7 Além disso, os documentos de trabalho que acompanham a comunicação *Um mercado único para a Europa do século XXI*, de 20 de Novembro de 2007, sobre o qual o Comité se pronunciou⁽²⁾, contêm numerosas referências aos instrumentos de interoperabilidade no quadro do intercâmbio electrónico de dados, isto é a rede *on-line* SOLVIT, o sistema de informação sobre o mercado interno (IMI), o sistema de alerta sobre produtos perigosos RAPEX, o sistema TRACES sobre rastreabilidade dos animais vivos e reacção de alerta rápida, em caso de doença animal.

2.8 No entanto, vários estudos⁽³⁾ puseram em evidência a existência de numerosos obstáculos à realização de uma plena interoperabilidade transfronteiriça e transnacional para as administrações públicas: falta de coordenação, escassa flexibilidade organizativa, diferenças de responsabilidades institucionais, divergência de quadro jurídico, diferenças de abordagem cultural e política, insuficiente diálogo com a indústria, insuficiente valorização dos resultados obtidos, entraves ligados ao multilinguismo.

⁽¹⁾ Ver parecer CESE sobre serviços pan-europeus de administração em linha (*eGovernment*), relator A. Pezzini, JO C 80 de 30.3.2004, p. 83

⁽²⁾ Ver parecer CESE de 15.07.08, sobre *Um mercado único para a Europa do século XXI*, relator Bryan Cassidy e co-relatores Raymond Hencks e Claudio Cappellini, ainda não publicado no Jornal Oficial.

⁽³⁾ Ver: www.egovbarriers.org

2.8.1 A estes obstáculos vêm juntar-se problemas ligados à segurança e à protecção da privacidade, bem como à insuficiente integração dos procedimentos administrativos entre os Estados-Membros. Como o Comité já teve ocasião de referir várias vezes, haveria que melhorar a ligação em rede do sistema aduaneiro.

2.9 O Comité considera, portanto, que é preciso intensificar os esforços de coordenação para promover a interconexão, a interoperabilidade e a acessibilidade, a fim de se poder beneficiar plenamente do espaço económico europeu sem fronteiras, mercê de um menor denominador comum de soluções específicas e comuns e a utilização eficaz de normas abertas.

3. Proposta da Comissão

3.1 A proposta da Comissão tem em vista favorecer, através do lançamento do programa ISA – *Interoperabilidade para as administrações públicas europeias* – uma interconexão electrónica, transfronteira e intersectorial eficaz e eficiente entre as administrações públicas europeias, tendo em vista a prestação de serviços públicos electrónicos que contribuam para desenvolver políticas e acções comunitárias, com particular atenção ao mercado único, evitando que surjam obstáculos electrónicos nos Estados-Membros.

3.2 O programa ISA destina-se a promover e apoiar:

- o estabelecimento e aperfeiçoamento de quadros comuns para apoiar a interoperabilidade transfronteira e intersectorial;
- a avaliação das implicações sobre as TIC de disposições legislativas comunitárias projectadas ou adoptadas, bem assim a planificação da implementação dos sistemas TIC que vão contribuir para a execução das referidas disposições;
- o funcionamento e o aperfeiçoamento dos serviços comuns existentes, bem como a criação, a industrialização o funcionamento e o aperfeiçoamento de novos serviços comuns;
- o aperfeiçoamento de instrumentos genéricos reutilizáveis e a criação, o fornecimento, e o aperfeiçoamento de novos instrumentos genéricos reutilizáveis.

3.3 A dotação financeira proposta para a execução do programa ISA para o período de 2010 a 2015 é de 164,1 milhões de euros, dos quais 103,5 milhões se destinam ao período até 31 de Dezembro de 2013, como prevê a programação financeira 2007-13, e 60,6 milhões para o biénio de 2014-2015.

4. Observações na generalidade

4.1 O Comité apoia resolutamente as iniciativas destinadas a assegurar o funcionamento eficaz e pleno do mercado único europeu alargado e considera que, para garantir o exercício concreto das liberdades previstas pelo Tratado, é essencial pôr em prática mecanismos de interoperabilidade que sejam vantajosos para as administrações e instituições, mas também para os cidadãos, as empresas e a sociedade civil organizada em geral.

4.2 Não obstante os sucessivos programas plurianuais IDA I, IDA II e IDABC, considera insuficientes as medidas levadas a cabo para evitar a fragmentação do mercado e assegurar uma verdadeira dimensão pan-europeia às administrações públicas interligadas, que permita fornecer serviços sem entraves nem discriminações, a fim de preservar o mercado único e o pleno exercício dos direitos dos cidadãos e das empresas comunitárias em toda a União.

4.3 Apoia a iniciativa da Comissão de lançar o programa ISA, desde que não se limite a prolongar e refinar os sucessivos programas que têm sido implementados desde 1993, antes garantam uma «estratégia europeia de interoperabilidade»⁽¹⁾ eficiente e um «quadro europeu de interoperabilidade», essenciais para um mercado único integrado e para uma economia europeia competitiva e sustentável, no âmbito da Agenda de Lisboa renovada.

4.4 Pede que a proposta de programa ISA seja acompanhada de uma iniciativa comunitária forte que vincule os Estados-Membros e a Comissão a instrumentos que dêem novas certezas e vigor a uma estratégia europeia e a um quadro comum de interoperabilidade que, por seu turno, garantem pistas comuns certas e transparentes tanto aos operadores públicos e privados como aos utilizadores nacionais e transnacionais.

4.5 É indispensável que a nova estratégia europeia de interoperabilidade defina, juntamente com o quadro comum, as prioridades políticas comunitárias de modo a executar as propostas de directiva e de regulamento que estão a ser elaboradas.

4.6 Considera insuficientes os esforços de coordenação e de cooperação com os outros programas comunitários que contribuem para exprimir novas ideias e soluções em matéria de interoperabilidade paneuropeia e, em particular, o programa-quadro Competitividade e Inovação (linha ICT PSP) e o VII programa quadro comunitário de I&D; recomenda que seja criado um comité que se preocupe da interoperabilidade dos

vários programas e reúna os responsáveis da gestão de todos os programas, para preparar convites à apresentação de propostas em sinergia.

4.7 Entende que, na altura da concepção de novos quadros operacionais pelas administrações públicas, seria conveniente verificar que os mesmos são compatíveis com os princípios de interoperabilidade pan-europeia, mediante mecanismos de notificação prévia semelhantes aos adoptados para os novos padrões técnico-normativos⁽²⁾. O principal obstáculo continua a ser cultural, isto é as administrações ainda não estão prontas, nem convencidas da necessidade de soluções tecnológicas inovadoras e abertas, inseridas num quadro europeu de interoperabilidade.

4.8 Considera que para o êxito da iniciativa é absolutamente indispensável realizar uma campanha de informação e de formação, bem como organizar conferências pan-europeias periódicas dos serviços em linha, com vista a proceder, através da avaliação comparativa do desempenho das administrações, a verificações e a ajustamentos frequentes do programa de trabalho.

4.9 A convergência digital exige interoperabilidade do material, das plataformas e dos serviços, segurança e fiabilidade, gestão das identidades e dos direitos⁽³⁾, acessibilidade e facilidade de utilização, uso de sistemas informáticos e arquitecturas técnicas neutras do ponto de vista linguístico, bem como um grande esforço de formação contínua dos utilizadores, em especial dos mais vulneráveis, para evitar fenómenos de exclusão social.

4.10 Recorda que, sobretudo no domínio da administração em linha, é importante desenvolver a gestão electrónica «de *software* abertos para garantir a segurança e a perenidade, bem assim a confidencialidade das informações e dos pagamentos» e a necessidade de conhecer o «código-fonte, a fim de garantir a manutenção do código, a sua estabilidade e a sua segurança, mesmo em caso de desaparecimento do editor»⁽⁴⁾.

4.11 Em seu entender, é necessário elaborar um método europeu de cálculo da relação qualidade-preço dos serviços interoperáveis PEGS⁽⁵⁾ implementados pelas administrações públicas, que não tenha em conta apenas os retornos de investimento, de propriedade, de flexibilidade e de níveis de redução dos encargos administrativos, mas também, e sobretudo, o valor global no que diz respeito à viabilidade do mercado único para os particulares e as empresas.

⁽¹⁾ Ver artigo 8.º da proposta de decisão COM(2008) 583 final.

⁽²⁾ Ver Resolução do Conselho, de 7 de Maio de 1985, relativa a uma nova abordagem em matéria de harmonização técnica e de normalização (85/c 136/01): «aceitação de uma consulta comunitária rápida, a nível adequado, em conformidade com os objectivos da Directiva 189/83/CEE».

⁽³⁾ Ver parecer CES sobre *Segurança das redes e da informação*, relator Daniel Retureau, JO C 48 de 21.2.2002, p. 33.

⁽⁴⁾ Ver parecer CES sobre *Patenteabilidade dos inventos que implicam programas de computador*, relator Daniel Retureau, JO C 61 de 14.3.2003, p. 154.

⁽⁵⁾ PEGS = Pan-European e-Government Services.

4.12 Também é conveniente reforçar o quadro europeu de referência em matéria de interoperabilidade, na óptica multidimensional, que compreende os aspectos políticos de visão comum sobre prioridades partilhadas, os aspectos jurídicos de sincronização legislativa, juntamente com os técnicos, semânticos e organizativos.

4.13 Considera que, do ponto de vista social, seria conveniente que as administrações nacionais insturassem um diálogo a nível europeu com os representantes do pessoal das administrações interessadas, no âmbito do diálogo informal EUPAN/TUNED ⁽¹⁾, a fim de suscitar a participação de cidadãos bem informados.

4.14 Relativamente aos instrumentos genéricos existentes e aos novos, no âmbito do modelo conceptual GPSCM ⁽²⁾ definido pela Comissão e os Estados-Membros, é preciso que:

— sejam claramente definidos as funções, os direitos e as responsabilidades dos proprietários dos dados, dos fornecedores e dos utilizadores, numa dimensão comum transfronteira, com uma abordagem comum padronizada e uniforme;

— as administrações adoptem esse modelo como parte integrante dos seus esforços para configurar os seus próprios sistemas de interoperabilidade com sistemas comuns de avaliação dos desempenhos nos fluxos transfronteiriços;

— sejam criadas ou reforçadas as infra-estruturas nacionais de identificação, autenticação e certificação para assegurar altos níveis de fiabilidade e de confiança entre os utilizadores e fornecedores de serviços.

4.15 Entende que é preciso definir um quadro comum para os padrões técnico-normativos abertos, elaborados pela CEN, CENELEC e ETSI na matéria, que permitam a sua aplicação a todas as partes interessadas.

4.16 Considera que se deve incentivar o uso *software* de fonte aberta pois permite estudar, trocar, redistribuir e reutilizar soluções de *software* de grande valor para as administrações públicas, tanto em matéria de custos, de verificação da aplicação das normas, de cobertura funcional para lá dos limites impostos por licenças e direitos de autor, de viabilidade a longo prazo das soluções adoptadas e de adaptação às exigências locais.

Bruxelas, 25 de Fevereiro de 2009.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ EUPAN: European Public Administration Network (rede da administração pública europeia); denominação actual da rede informar de directores-gerais da administração pública da UE; TUNED: *Trade Union Network for European Dialog*.

⁽²⁾ GPSCM = Generic Public Services Conceptual Model.