

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre como «Melhorar os modelos de parcerias público-privadas participativas lançando os serviços em linha para todos na UE-27»

(2011/C 48/13)

Relator: **Claudio CAPPELLINI**

Em 16 de Julho de 2009, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre como

Melhorar os modelos de parcerias público-privadas participativas lançando os serviços em linha para todos na UE-27.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 6 de Setembro de 2010.

Na 465. reunião plenária de 15 e 16 de Setembro de 2010 (sessão de 16 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 102 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a Agenda Digital da Comissão Europeia e as propostas do relatório sobre o mercado interno que têm em vista realizar benefícios económicos e sociais sustentáveis de um mercado único digital e de ligações Internet ultra rápidas que proporcionarão aos cidadãos e às PME de zonas rurais e remotas o acesso a aplicações informáticas. Além disso, o CESE concorda com a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões quanto ao facto de serem necessárias mais actividades de monitorização para assegurar que todos beneficiem da linha fixa e da banda larga sem fios até 2013. São necessários mais investimentos a todos os níveis, além de que deveriam ser também exploradas parcerias público-privadas (PPP) para as zonas rurais e remotas e para actualização de redes.

1.2 O CESE apoia o quadro político comum da UE e dos Estados-Membros para cumprir os objectivos da Europa 2020 e solicita à Comissão Europeia que constitua um grupo consultivo eventual para auxiliar os Estados-Membros, os países candidatos e os operadores privados interessados a melhor acompanharem o acesso das zonas rurais e remotas à cobertura de banda larga.

1.3 Existem importantes falhas de mercado no fornecimento de acesso a redes de banda larga de alta velocidade e a preços razoáveis em áreas remotas. Por conseguinte, a Comissão Europeia deve promover um amplo espectro de políticas a fim de facilitar o desenvolvimento de redes abertas através de iniciativas do Estado e do sector público. A UE deve explorar plenamente o desenvolvimento dos serviços em linha nos sectores público e privado para contribuir para melhorar os serviços locais e regionais de cuidados de saúde, educação, serviços de emergência de interesse geral, de segurança e serviços sociais. A adopção de PPP por todos os poderes públicos pode prestar apoio estratégico às PME especializadas em tecnologias públicas

de informação e comunicações e melhorar as competências dos jovens empresários em matéria de TIC.

1.4 Deveria promover-se o investimento privado e as PPP em zonas remotas, rurais e de baixo rendimento através de fundos estruturais e de instrumentos do BEI (Banco Europeu de Investimento) e do FEI (Fundo Europeu de Investimento) de forma a proporcionar ligações à Internet a um preço justo aos cidadãos vulneráveis e às PME. Os programas e as medidas específicos da Comissão Europeia deveriam ser orientados para promover e multiplicar as PPP locais no âmbito de projectos-piloto regionais e transfronteiriços transversais, bem como para lançar um «Dia Europeu dos Serviços em Linha para Todos».

1.5 O CESE dá grande importância à constituição de parcerias mais fortes entre os fornecedores públicos e privados de serviços públicos em linha que prestem um serviço melhor e mais eficiente. É necessária mais transparência e mais participação activa dos cidadãos, mas a propriedade do investimento em infra-estruturas públicas e a supervisão do desempenho devem permanecer na esfera pública. Os serviços públicos são frequentemente prestados a nível regional e local, isto é, onde as PME e as suas associações podem participar em parcerias com o sector público, seja enquanto prestadores directos ou em consórcio, caso sejam necessários recursos financeiros significativos ou mais especialização global. Isto já ocorre em algumas regiões em França (Auvergne), Itália (Trentino A.A., Lombardia) e noutros Estados-Membros da UE.

1.6 O acesso à banda larga sem fios de elevada qualidade a preços razoáveis pode aumentar a acessibilidade e a qualidade dos serviços fornecidos pelas autoridades e melhorar a competitividade das PME no mercado. As regiões e as comunidades remotas são as que mais beneficiarão do acesso a serviços de banda larga mais rápidos.

1.7 O CESE salienta a necessidade de investimentos excepcionais para desenvolver um acesso universal e de alta velocidade de banda larga fixa e móvel para todos os cidadãos e consumidores. Para tal, seria útil um quadro mais favorável de auxílios estatais à escala da UE, que seja conforme às regras da concorrência, bem como uma melhor coordenação entre as diferentes políticas e programas da UE, para que a escolha dos consumidores ajude a atingir as metas previstas de acesso aos serviços em linha para todos os cidadãos e em todos os locais.

1.8 O CESE concorda que todos os agregados familiares deveriam ter acesso à Internet de banda larga a um preço competitivo até 2013. O dividendo digital deveria ser promovido e utilizado para aumentar a cobertura da banda larga móvel e a qualidade dos serviços. Os Estados-Membros devem actualizar as metas nacionais para a cobertura de banda larga e de alta velocidade que leve os órgãos de poder regional e os intervenientes privados a apoiarem de forma coerente uma estratégia europeia de banda larga de alta velocidade. Em particular, os órgãos de poder regional, a UE e/ou as instituições nacionais consultivas, as PME, as organizações e outros intervenientes privados deveriam ser associados desde o início à iniciativa da Comissão relativamente ao futuro da Internet.

1.9 O CESE apoia soluções envolvendo PPP cujos modelos de financiamento permitam fornecer a banda larga aos cidadãos de regiões rurais e transfronteiriças a baixos custos e em tempo útil. Assim, o CESE sublinha que as competências digitais, em especial para as PME e os jovens empresários em zonas rurais e remotas, são cruciais para uma sociedade digital inclusiva, especialmente quando o acesso aos serviços em linha criam uma fractura digital que atinge os idosos, os grupos desfavorecidos e as pessoas com baixos rendimentos. Os actuais problemas de acesso devem ser igualmente abordados.

1.10 As instituições da UE devem explorar plenamente o desenvolvimento dos serviços em linha nos sectores público e privado, de modo a contribuir para melhorar os serviços locais e regionais de cuidados de saúde, educação, serviços de emergência e segurança, bem como de outros serviços de interesse geral e serviços sociais.

2. Antecedentes e contexto

2.1 A Internet tornou-se uma das infra-estruturas estrategicamente mais importantes do século XXI e é uma obrigação fulcral para a aplicação pela UE do serviço universal previsto no Tratado de Lisboa. Não obstante, a situação em zonas rurais e remotas pouco melhorou e quase que não se pode falar de um mercado europeu de serviços em linha⁽¹⁾. Uma vez que o sector privado não parece interessado em satisfazer a procura de serviços e os governos por si só não conseguem responder a este

desafio, uma solução adequada deverá envolver ambas as partes (públicas e privadas) na partilha dos benefícios e riscos através de PPP neste domínio. A participação e o papel activo da sociedade civil organizada em PPP para a prestação de serviços em linha poderiam desempenhar uma função essencial neste processo.

2.2 Este parecer de iniciativa tem por objectivo explorar esta questão e trazer à liça o debate sobre soluções sustentáveis para disponibilizar serviços em linha em todos os lugares e a todas as pessoas em serviços na Europa, nomeadamente nas suas zonas menos acessíveis e aos grupos mais vulneráveis.

2.3 Neste contexto, os objectivos gerais deste parecer são os seguintes:

— analisar, com a assistência do CESE e de grupos de interesse públicos e privados, a forma como as PPP poderiam ser adoptadas para promover serviços em linha para todos, sejam eles cidadãos, empresas ou, em particular, administrações regionais e/ou locais;

— destacar as potencialidades para uma maior inclusão social de grupos vulneráveis e para a integração económica de áreas remotas, utilizando as PPP de forma sustentável e eficiente de PPP para a disponibilização de serviços em-linha na Europa⁽²⁾;

— assistir as instituições da UE e os responsáveis políticos, bem como as partes interessadas públicas e privadas que desejem realizar uma PPP no domínio dos serviços em linha, identificando problemas e soluções possíveis e realizando análises de impacto da procura e do fornecimento de serviços em linha em relação às necessidades da sociedade civil, bem como explorar os requisitos de emprego e competências necessárias, assim como as boas práticas estratégicas e de programação da UE que poderão ser transferidas para o nível nacional/regional.

2.4 As TIC estão a afectar profundamente a nossa sociedade. As fronteiras entre o telefone, Internet, televisão e telemóvel e outros serviços de comunicação estão a esbater-se, tal como as fronteiras entre o sector público e privado e entre as políticas europeias e nacionais. Com efeito, as políticas nacionais e regionais não foram capazes de proporcionar um acesso efectivo a estes serviços para todos.

⁽¹⁾ Uma parceria público-privada para a futura Internet, COM(2009) 479 final.

⁽²⁾ O problema principal de serviços em linha na UE é que não existe uma definição comum do termo. Em geral, os serviços em linha são entendidos na acepção estrita das TIC, incluindo serviços tais como administração em linha, comércio electrónico, saúde em linha, informação do sector público, aprendizagem em linha, ciberinclusão e concursos públicos em linha.

2.5 Neste contexto, Neelie Kroes, a nova Comissária para a Agenda Digital, lançou um debate para uma consulta pública «para verificar se é necessário actualizar as regras, de forma a assegurar que todos os cidadãos da União e todas as empresas têm acesso aos serviços de comunicação essenciais, incluindo a Internet rápida; temos de zelar por que ninguém fique excluído da sociedade digital.» Além disso, a recente Comunicação «Europa 2020» confirmou o objectivo de realizar benefícios económicos e sociais sustentáveis de um mercado único digital baseado na Internet rápida e ultra-rápida e na interoperabilidade, com um acesso para todos à banda larga até 2013.

2.6 A estratégia de Lisboa já tinha identificado a necessidade de acesso a infra-estruturas digitais modernas (por exemplo, Internet, GPS) e aos chamados serviços em linha. Neste sentido, a modernização dos serviços públicos deve incluir:

- prestação de serviços de melhor qualidade e mais seguros para o público;
- resposta às solicitações das empresas, particularmente das PME, com menos burocracia e mais eficiência; e
- continuidade transfronteiriça de serviços de interesse geral (incluindo a protecção civil), o que é crucial para preservar a mobilidade na Europa e a coesão social nos Estados-Membros.

2.7 O actual quadro regulamentar da UE (ao abrigo da directiva de 2002 relativa ao serviço universal⁽³⁾) exige que os Estados-Membros garantam a todos os cidadãos ligação à rede telefónica pública num local fixo e acesso aos serviços telefónicos públicos para comunicação de voz e de dados com acesso funcional à Internet. Os consumidores devem ter acesso a serviços de informações e a listas telefónicas, telefones públicos ou medidas especiais para deficientes.

2.8 Além disso, uma recente comunicação da Comissão identificou as PPP como uma das opções para a «aceleração» da utilização da Internet na Europa e para disponibilizar serviços em linha aos cidadãos da UE. As PPP são encaradas como uma forma de permitir que os cidadãos da Europa utilizem melhor as tecnologias conhecidas e emergentes através de uma abordagem mais global. Além disso, as PPP poderão também contribuir para identificar as barreiras criadas por problemas que não são técnicos e incitar à criação de uma estratégia para os superar⁽⁴⁾. O conceito de PPP abrange uma vasta gama

de situações e, consequentemente, há várias definições na bibliografia especializada, como por exemplo nas Orientações da ONU⁽⁵⁾ e nas práticas do BEL.

2.9 A Comissão realizou uma série de consultas públicas com a participação do CESE sobre matérias que incluem:

- redes de acesso da nova geração (NGA);
- transformação do dividendo digital em benefícios sociais e em crescimento económico na Europa;
- princípio do serviço universal nas comunicações em linha.

2.10 A Comunicação da Comissão Europeia, COM(2009) 479 final, sobre uma parceria público-privada para a futura Internet, visa proporcionar um quadro dirigido à criação de uma sociedade «inteligente» e aumentar a competitividade da indústria europeia das TIC. A preparação do lançamento de uma iniciativa PPP para a futura Internet, que é incentivada por alguns Estados-Membros e pelo sector industrial, exigirá uma maior participação da sociedade civil e dos órgãos de governo regional.

3. Observações na generalidade: As PPP e o desenvolvimento dos serviços em linha

3.1 Tal como na nossa sociedade são garantidos o fornecimento e o acesso a alimentos, água, educação, cuidados de saúde, mobilidade e à administração pública, é importante identificar e adoptar as soluções mais sustentáveis e as políticas mais eficazes para garantir a igualdade de tratamento de todos os cidadãos e empresas da UE na sociedade da informação, nomeadamente nas zonas rurais.

3.2 Ora, isto ainda não é uma realidade em toda a UE e há áreas geográficas e grupos sociais em risco de «exclusão digital». A exclusão digital pode ter causas demográficas (idade, género, tipo de agregado familiar, etc.), socioeconómicas (educação, emprego, estatuto, rendimento, etc.) ou geográficas (habitat, localização, características regionais ou locais, factores geopolíticos, etc.). As deficiências do mercado de serviços em linha dependem da situação em causa e podem incluir um relevo desfavorável, uma baixa densidade populacional, um sistema de tributação elevado ou todos estes factores. Uma vez que frequentemente nessas zonas a procura e as transacções são em número insuficiente os operadores privados decidem frequentemente não investir.

⁽³⁾ JO L 108, de 24.4.2002, p. 51-77.

⁽⁴⁾ Livro Branco sobre a definição de uma parceria público-privada para a futura Internet, Janeiro de 2010.

⁽⁵⁾ Orientações práticas sobre a promoção da boa governação na parceria público-privada - Nações Unidas, Nova Iorque e Genebra, 2008.

3.3 No entanto, há que atender não só à exclusão geográfica, mas também à exclusão social, associada a reduzidas capacidades financeiras ou competências limitadas de certos grupos de utilizadores ⁽⁶⁾. Os serviços em linha deveriam, portanto, ser alargados de forma a garantir a acessibilidade para todos os utilizadores, independentemente da sua situação geográfica, financeira ou social.

3.4 São necessários esforços e medidas políticas extraordinárias para atingir os grupos vulneráveis e, sobretudo, as áreas não urbanas.

3.5 O CESE consagrou diversos pareceres e importantes recomendações sobre várias matérias relacionados com os serviços em linha, a sua interoperabilidade e as infra-estruturas TIC ⁽⁷⁾.

3.6 O CESE considera que as PPP poderiam ser uma forma de desenvolvimento dos serviços em linha na UE, que é um novo domínio promissor com áreas de exploração críticas.

3.7 A análise demonstrou que os principais argumentos a favor dessa abordagem incluem:

- melhorias na qualidade dos serviços em linha para os grupos vulneráveis;
- melhoria na relação custo/eficácia, com o aproveitamento da inovação, experiência e flexibilidade do sector privado;
- aumento do investimento em infra-estruturas públicas de forma a alargar o fornecimento de serviços em linha;
- sustentabilidade do aumento da flexibilidade e acesso aos recursos dos parceiros privados;
- melhoria na qualidade da despesa pública;
- ganhos de eficiência e convergência dos serviços de interesse geral.

⁽⁶⁾ JO C 139, de 11.5.2001, p. 15; JO C 123, de 25.4.2001, p. 53; JO C 108, 30.4.2004, p. 86.

⁽⁷⁾ JO C 77, DE 31.3.2009, p. 60; JO C 175, de 28.7.2009, p. 92; JO C 175, de 28.7.2009, p. 8; JO C 317, de 23.12.2009, p. 84; JO C 218, de 11.9.2009, p. 36; JO C 224, de 30.8.2008, p. 50; parecer do CESE sobre como Transformar o dividendo digital em benefícios sociais e em crescimento económico relatora Anna Maria Darmanin (TEN/417).

3.8 Além disso, o investimento em projectos de infra-estruturas urgentes é uma importante forma de manter a actividade económica, particularmente no actual período de crise, e poderá contribuir para apoiar o rápido relançamento do crescimento económico sustentável. Neste contexto, as PPP poderiam ser formas eficazes de realizar projectos de infra-estruturas, de prestação de serviços de interesse geral e serviços de apoio às empresas que garantiriam o desenvolvimento local e a retoma económica em algumas regiões da UE ⁽⁸⁾.

3.9 As PPP no domínio dos serviços em linha também comportam riscos, nomeadamente o de não abrangerem zonas remotas, uma vez que estas dão amiúde prejuízo aos fornecedores privados de serviços. Por conseguinte, dever-se-ia prever a obrigaçãõ de todas as PPP prestarem tais serviços também em zonas remotas.

4. Aspectos cruciais do desenvolvimento de serviços em linha

4.1 Neste parecer abordamos também o desenvolvimento dos serviços em linha, ou seja, a generalização dos serviços e a igualdade de acesso em toda a UE, o que inclui a criação de novas infra-estruturas «inteligentes» quando necessárias ou a melhoria das existentes. Levantam-se aqui aspectos críticos referentes.

- **Eficiência.** O facto de uma infra-estrutura existir não significa necessariamente que está a funcionar eficientemente ou que é igualmente acessível a todos os grupos sociais. O exemplo mais recente é dado pelo inquérito do EuroBarómetro sobre o conhecimento do número de emergência 112. Embora o serviço exista e já esteja em funcionamento em vinte países da UE, a percentagem de pessoas que dele têm conhecimento é muito baixa, apenas 32 % dos inquiridos ⁽⁹⁾. As melhorias podem ser alcançadas com uma melhor informação e o maior envolvimento dos cidadãos, bem assim de uma melhor aplicação das tecnologias de aprendizagem em linha.
- **Zonas rurais.** Subsistem disparidades na UE no que se refere ao acesso aos serviços em linha ⁽¹⁰⁾. As zonas rurais ainda sofrem de falta de acesso às TIC, com 23 % das pessoas aí residentes sem acesso às redes de banda larga fixas ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: Desenvolver parcerias público-privadas – COM(2009) 615 final.

⁽⁹⁾ Eurobarómetro 285 – O número europeu de emergência 112, relatório analítico, Wave 3, Fevereiro de 2010.

⁽¹⁰⁾ Telecoms: consulta sobre o futuro serviço universal na era digital, IP/10/218, Bruxelas, 2 de Março de 2010 (ver http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/universal_service2010/index_en.htm).

⁽¹¹⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Melhor acesso nas zonas rurais às modernas TIC, COM(2009) 103 final.

4.2 Numa abordagem de mercado verdadeiramente «aberto» as PPP deveriam contar, desde o início, com a participação efectiva de todos os níveis de poder UE/nacional/regional, parceiros sociais, sociedade civil organizada, organizações de PME, associações de consumidores e todas as partes interessadas (operadores, vendedores, fornecedores de TI, mercados verticais e das aplicações, etc.).

4.3 Uma primeira etapa poderia ser a aplicação dos fundos estruturais existentes da UE, BEI/FEI e alguns programas específicos, tais como os mecanismos do programa-quadro para os futuros programas de trabalho TIC (2011-2013), com um orçamento de aproximadamente 300 milhões de euros.

4.4 Neste contexto, as PPP poderão tirar proveito das cinco plataformas tecnológicas europeias (PTE), cruzando os resultados da sua própria investigação estratégica com as questões relacionadas com a Internet. Uma característica essencial dessas PPP deverá ser o desenvolvimento de plataformas de serviços abertas, normalizadas e transectoriais.

4.5 Do ponto de vista da política europeia, sectores como os dos cuidados de saúde, da mobilidade, do ambiente e da gestão da energia são candidatos privilegiados a beneficiarem destas novas infra-estruturas «inteligentes» – cujo motor é a Internet, o que facilitará a rápida aceitação e adopção de serviços por milhões de utilizadores e consumidores.

Bruxelas, 16 de Setembro de 2010

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI
