COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 27.2.2008
SEC(2008) 243

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

que acompanha a

Proposta de

Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho

que estabelece um programa comunitário plurianual para a protecção das crianças que utilizam a Internet e outras tecnologias das comunicações

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

{COM(2008) 106 final}
{SEC(2008) 242}

1. contexto

O novo programa previsto tem por objectivo promover a utilização mais segura da Internet e de outras tecnologias da comunicação (a seguir designadas *"tecnologias em linha"*), especialmente pelas crianças.

1.1. Situação actual: acção da Comissão

No plano político, a Comissão conseguiu pôr as questões do desenvolvimento de uma Internet mais segura firmemente na agenda da UE e dos Estados-Membros, através de um trabalho político iniciado em 1996. Esse trabalho foi complementado por dois programas, o Plano de Acção para uma Internet mais segura (1999 – 2004) e o programa Safer Internet *plus* (2005 – 2008). O sentido de visão da Comissão ao identificar as questões relacionadas com os riscos do ambiente em linha para as crianças logo nos primórdios do desenvolvimento da Internet foi amplamente reconhecido.

O lançamento das linhas nacionais de ajuda e o desenvolvimento de nós de sensibilização em quase todos os Estados-Membros da União Europeia é considerado um dos principais feitos[1]. De acordo com um inquérito, o nível médio de sensibilização da população tem vindo a aumentar ao longo dos anos. Os eventos mais visíveis são os dias anuais da Internet mais segura, cujas taxas de participação registam um forte aumento.

As iniciativas de auto-regulação instigadas pela Comissão foram "extremamente bem sucedidas" e "permitiram à generalidade dos fornecedores de serviços adquirir um nível de sensibilização sem precedentes"[2].

1.2. Situação actual: legislação

Os riscos para as crianças podem resultar da sua exposição a conteúdos e condutas ilícitos ou a conteúdos e condutas lícitos, mas prejudiciais. A União Europeia (e o Conselho da Europa) estabeleceu certas normas de âmbito europeu, que clarificam as questões legais, através de várias recomendações e directivas relativas à protecção dos menores e da dignidade humana, ao comércio electrónico, à privacidade nas comunicações electrónicas e às imagens de abusos sexuais de crianças.

A lista de medidas legislativas cobre adequadamente o domínio da protecção das crianças em linha. A avaliação de impacto, por conseguinte, **não examina a necessidade de novas medidas legislativas**. Examina, sim, os modos de complementar e **de não duplicar** o que já foi decidido através dos instrumentos legislativos. O novo programa previsto orienta-se para a acção.

1.3. Lições extraídas do passado

---

[1] Final Evaluation Report of the Safer Internet Action Plan (2003-2004), IDATE, Maio de 2006, p. 23.

[2] Final Evaluation Report of the Safer Internet Action Plan (2003-2004), IDATE, Maio de 2006, p. 26.

Os programas anteriores foram avaliados várias vezes por peritos independentes, que formularam recomendações específicas. Três inquéritos Eurobarómetro permitiram elaborar outras recomendações. Os ensinamentos colhidos foram tomados em consideração na definição dos objectivos a seguir apresentados.

2. Questões procedimentais e consulta das partes interessadas

A Comissão lançou uma consulta às partes interessadas, uma consulta pública em linha, que decorreu de 12 de Abril a 7 de Junho de 2007, e o Fórum *Safer Internet* 2007 (Luxemburgo, 20 – 21 de Junho de 2007).

A **consulta pública em linha** estruturou-se em torno de três tópicos:

- Combater os conteúdos ilícitos
- Combater os conteúdos prejudiciais
- Conteúdos gerados pelo utilizador e comunicação em linha.

O **Fórum *Safer Internet*** é um fórum europeu de discussão para representantes da indústria, autoridades judiciais e policiais, organizações dedicadas ao bem-estar das crianças e decisores políticos, tendo em vista a troca de experiências e conhecimentos. O Fórum de 2007 centrou-se nos riscos específicos para as crianças da utilização das tecnologias em linha.

Durante o processo de avaliação de impacto, a DG responsável foi apoiada por um **Grupo Director** composto por membros dos departamentos da Comissão que se ocupam de domínios relacionados com os temas e com questões legais, procedimentais e orçamentais.

3. Definição do problema

3.1. Análise do problema

O rápido desenvolvimento da Internet e de outras tecnologias da informação e das comunicações fez nascer um sector económico completamente novo. Embora o sector contribua consideravelmente para o crescimento económico da Europa, tem também um lado negativo susceptível de afectar consideravelmente os mais vulneráveis – as crianças.

Enquanto utilizadores das tecnologias em linha, as crianças e os jovens podem ser considerados receptores, participantes e actores do ambiente em linha. Enquanto **receptores**, podem estar expostos a conteúdos considerados prejudiciais para eles, eventualmente causadores de traumas consideráveis ou que os incitem a fazer mal a si próprios ou aos outros. Enquanto **participantes**, comunicam com outros no ambiente em linha, inclusivamente com potenciais abusadores, que utilizam as tecnologias em linha para deles se aproximarem. Enquanto **actores**, os jovens geram conteúdos de um modo

criativo e podem causar sofrimento aos outros através da perseguição e do abuso.

As novas tecnologias caracterizam-se pela crescente capacidade de processamento e de armazenamento dos computadores, pela banda larga, que permite distribuir conteúdos ricos, como o vídeo, e pela maior capacidade dos mais recentes telemóveis de terceira geração ("3G"). As mudanças no ambiente em linha levarão a novas utilizações das tecnologias e a novos riscos para os mais novos.

As tecnologias, as redes de comunicações, os meios de comunicação, os conteúdos, os serviços e os aparelhos conhecerão cada vez mais a convergência digital. Os utilizadores poderão, assim, passar a interagir em diferentes plataformas e a aceder à Internet a partir de vários aparelhos; com mais pontos de acesso, as crianças ficam ainda mais vulneráveis. Algumas mudanças marcantes na utilização das tecnologias em linha já provocaram novas situações de risco graves para as crianças. Os sítios de redes sociais, por exemplo, combinam diversas funções às quais, até agora, apenas era possível aceder separadamente. São muitíssimo utilizados por jovens, que se confrontam com uma série de novas situações de risco.

O volume e os tipos de conteúdos distribuídos estão a aumentar. O grau de utilização das tecnologias em linha está a aumentar, em especial entre as crianças. O **material pedopornográfico** parece estar a aumentar e os seus meios de disseminação em linha parecem estar a diversificar-se. A Internet tornou-se um dos principais canais de distribuição.

Numa política multifacetada de segurança da Internet, as ferramentas técnicas são um elemento necessário. A indústria é um actor importante no que respeita à segurança em linha dos menores; os sistemas de auto-regulação são, por exemplo, um modo promissor de reduzir os conteúdos ilícitos e o acesso aos mesmos.

Um elemento-chave de qualquer política neste domínio será inevitavelmente dar às crianças os meios para garantirem a sua própria segurança. A sensibilização e a educação para a segurança na Internet devem tornar-se mais eficazes e mais sistemáticas na UE.

Existe um défice perceptível de factos, números e estatísticas comparáveis à escala da UE. Quando se conhecem dados, os mesmos não são partilhados a nível da UE. Os estudos em curso a nível dos Estados-Membros não são coordenados a nível da UE. Existe uma série de questões ainda não estudadas. As opiniões específicas dos jovens sobre o modo como "convivem" com as tecnologias em linha e sobre o modo como se apercebem e lidam com os riscos devem ser mais bem compreendidas ao conceberem-se as estratégias políticas.

3.2. Riscos específicos para as crianças e os jovens

Os riscos a que as crianças podem estar expostas quando se encontram em linha ou utilizam telemóveis depende do tipo de actividades em que se envolvem. Tais riscos incluem a exposição a conteúdos prejudiciais, o incitamento a comportamentos inadequados, lesivos ou arriscados, a revelação de informações pessoais, o ciberperseguição, a publicidade e os gastos elevados, os riscos para a segurança, a avaliação errónea das fontes de informação, os descarregamentos que violam os direitos

de autor, as práticas de aliciamento, os riscos específicos relacionados com a utilização dos telemóveis, os riscos para a saúde, a viciação e outros. O aspecto mais grave é o material pedopornográfico, difundido e comercializado pelas tecnologias em linha.

3.3. Qual a população visada? Grupos-alvo

O principal grupo visado pelo programa proposto são as crianças e os jovens. No entanto, o programa deve igualmente ter em conta outras categorias:

- Pais, educadores e outros responsáveis por crianças
- Autoridades públicas
- A indústria
- Organizações não governamentais
- Universidades e centros de investigação.

4. Objectivos

Objectivo geral

O novo programa previsto tem por **objectivo geral** proteger melhor as crianças contra os riscos da utilização das tecnologias em linha. A iniciativa prevista terá **quatro objectivos específicos**:

(1) Reduzir os conteúdos ilícitos e combater os comportamentos prejudiciais em linha

(2) Promover um ambiente em linha mais seguro

(3) Sensibilizar o público

(4) Estabelecer uma base de conhecimentos.

Há ainda os **objectivos operacionais**, que especificam uma série de metas que devem facilitar a consecução dos objectivos acima enumerados.

5. Opções políticas estratégicas

5.1. Formulação das opções políticas

Os departamentos da Comissão consideraram quatro opções:

- **Opção 1**: Nada mudar — continuar as actividades neste domínio previstas no programa Safer Internet *plus* 2005–2008 sem qualquer modificação. Este é o **cenário de base**.

- **Opção 2**: Modificar — ajustar o âmbito das actuais actividades e acrescentar novas actividades para fazer face aos novos riscos e aumentar a eficácia.

- **Opção 3**: Abrandar — reduzir a escala de actividades.

- **Opção 4**: Parar — pôr completamente fim às actividades.

5.2. Análise do impacto das opções políticas

A avaliação das opções políticas foi feita por referência ao cenário de base (opção 1) de acordo com os seguintes critérios:

- Impactos sociais

- Impactos económicos

- Custos para a administração pública

- Grau de coerência com os objectivos políticos

- Valor acrescentado e respeito pelo princípio da subsidiariedade

- Exequibilidade.

5.2.1. Opção 1 : Nada alterar

Esta opção (cenário de base) visaria garantir a continuidade do que já foi realizado ao abrigo dos programas precedentes.

A opção 1 é viável e produziria uma série considerável de impactos, especialmente de natureza social, dado que manteria um importante instrumento para reduzir os riscos a que as crianças estão expostas no ambiente em linha. No entanto, apresenta também alguns inconvenientes relativamente à resposta a dar às mudanças e às novas utilizações e comportamentos. A nível operacional teriam de ser desenvolvidas e implementadas contra-estratégias adicionais. A opção 1 não acautela este aspecto suficientemente.

5.2.2. Opção 2 : Ajustar o âmbito

Esta opção implicaria desenvolver melhor uma estratégia coerente para o combate aos efeitos prejudiciais das tecnologias em linha a nível da UE. Teria duas vertentes básicas: prosseguir as actividades desenvolvidas no âmbito dos programas precedentes e estabelecer novas estratégias reforçadas para fazer face à evolução futura, incluindo acções preventivas numa fase precoce.

Comparativamente ao cenário de base, a opção 2 combateria mais eficazmente os efeitos prejudiciais das tecnologias em linha, dado poder adaptar melhor as medidas à evolução do contexto, sendo o desafio não estático mas dinâmico. Para ser verdadeiramente eficaz, a futura política deve garantir a continuidade das estruturas e das acções postas em prática

com sucesso e, ao mesmo tempo, criar novas contra-estratégias que respondam aos fenómenos e cenários de risco emergentes. São precisas novas abordagens que não fazem parte do cenário de base.

A consulta pública evidenciou que um grande número de questões relacionadas com as alterações dos padrões de utilização das tecnologias em linha não é ainda bem compreendido. É necessário alargar a base de conhecimentos para desenvolver contra-estratégias eficazes. A opção 2 tem essa necessidade em consideração.

5.2.3. Opção 3: Abrandar

Esta opção significa a manutenção de um conjunto essencial de actividades que foram desenvolvidas e que provaram dar bons resultados. No entanto, a escala de actividades seria reduzida e o orçamento amputado em 40%. Não seriam tomadas novas iniciativas.

A opção 3 é exequível e tem fortes probabilidades de produzir impactos a nível operacional. Ajudaria a reduzir os riscos a que as crianças estão expostas no ambiente em linha, prevendo mecanismos que permitem ao público comunicar a existência de conteúdos ilícitos em linha. No entanto, esta opção representa apenas uma solução mínima. Não conduz a quaisquer novas acções nem responde aos novos desafios. O seu lado positivo é permitir esperar que, a longo prazo, o acesso a conteúdos ilícitos seja objecto de mais restrições, dada a tendência para controlar melhor esta questão, mas, do lado negativo, pode prever-se que a distribuição de conteúdos ilícitos se faça cada vez mais por outros canais (comunicação "peer-to-peer", telemóveis 3G, etc). O combate a estas novas práticas exigiria acções que a opção 3 não permite.

5.2.4. Opção 4: Parar

Deixar de financiar as actividades no domínio da utilização segura das tecnologias em linha significaria que nunca mais seria realizada qualquer acção horizontal geral neste domínio pela Comissão e que não seria executada qualquer política pró-activa neste mesmo domínio a nível da UE. Esta opção não parece viável; uma abordagem passiva produziria provavelmente impactos negativos na dimensão dos riscos a que as crianças estão expostas ao utilizarem as tecnologias em linha. Qualquer recuo no combate a esses riscos poderia abrir uma porta para as actividades lesivas e ilícitas. O potencial impacto negativo a longo prazo seria muito elevado.

Para manter o nível de sensibilização pública para a segurança das crianças na Internet, reforçado pelo anterior programa, seria necessário prosseguir os esforços constantes. Caso contrário, perder-se-ia a dinâmica alcançada e desperdiçar-se-iam os esforços anteriores.

6. Comparação das diferentes opções estratégicas

As opções políticas gerais são comparadas com base nos quatro critérios do impacto social e nos quatro critérios do impacto económico. A combinação de tais critérios permite identificar a opção que oferece o melhor rácio entre os impactos sociais e os

efeitos económicos. Para cada opção, é atribuída uma pontuação aos diferentes critérios.

O resultado da avaliação é o seguinte:

Nível de impacto positivo	**Pontuação obtida**[3]	**Opção**
Impacto mais forte	29	Opção 2 Ajustar o âmbito
	24 (cenário de base)	Opção 1 Nada alterar
	21	Opção 3 Abrandar
Impacto mais fraco	16	Opção 4 Parar

Efectuada a análise, foi dada **preferência** à **opção 2**, que é a estratégia que melhor responde aos objectivos definidos na avaliação de impacto e, ao mesmo tempo, a que apresenta o **melhor rácio entre os impactos sociais e os efeitos económicos**.

A consulta pública apoia claramente este resultado, já que os interessados foram quase unânimes em apelar à manutenção **e** ao reforço das acções em curso e à definição de novas acções. Os respondentes foram claros quanto às novas necessidades a abordar no futuro programa. As suas recomendações dizem respeito sobretudo aos novos riscos que se perfilam para as crianças e às correspondentes acções. As recomendações serão adequadamente tidas em conta pela opção 2.

7. Proposta de novo programa

A escolha final, a opção 2, consiste numa estratégia coerente assente nos princípios da *continuidade* (reforçar as realizações das iniciativas precedentes tendo em conta os ensinamentos colhidos) e do *reforço* (fazer face às novas ameaças, compreender melhor a evolução dos comportamentos actuais e as novas ameaças, garantir e aprofundar o valor acrescentado europeu, alargar o raio de acção internacional).

7.1. Valor acrescentado europeu e princípio da subsidiariedade

A Comunidade estimulará as melhores práticas nos Estados-Membros, fornecendo orientações e dando apoio às avaliações comparativas, à constituição de redes e ao alargamento da base de conhecimentos a nível europeu. As actividades nacionais contribuirão para um "efeito multiplicador", tendo em vista uma melhor difusão das melhores práticas. A reutilização de ferramentas, métodos, estratégias e tecnologias testadas ou o acesso a dados actualizados a nível europeu reforçará a boa relação custo-eficácia e a eficiência dos protagonistas a nível dos Estados-Membros.

[3] A pontuação é de 0 a 48.

O programa visa maximizar as sinergias com as actividades nacionais através da constituição de redes e das iniciativas a nível europeu. As actividades propostas baseiam-se em parte nos resultados obtidos com as acções anteriores e complementarão as acções lançadas no âmbito de outros programas da União Europeia (nomeadamente os programas Prevenção e Luta contra o Crime, Juventude em Acção, Daphne III) no intuito de evitar duplicações e maximizar o impacto.

7.2. Estrutura do novo programa

A política concreta terá por objectivo geral promover a utilização mais segura das tecnologias em linha, especialmente pelas crianças, e pode dividir-se em quatro acções principais, que visam os objectivos gerais acima definidos:

- Acção 1: Reduzir os conteúdos ilícitos e combater os comportamentos prejudiciais em linha
- Acção 2: Promover um ambiente em linha mais seguro
- Acção 3: Sensibilizar o público
- Acção 4: Estabelecer uma base de conhecimentos.

8. Custo-eficácia

Justificação do custo da acção proposta

De uma perspectiva financeira, o programa previsto continua a ser bastante modesto. O orçamento total previsto de 55 milhões de euros corresponde a um orçamento anual de 11 milhões de euros.

Custo-eficácia do mecanismo de financiamento

O programa será executado através de acções indirectas — convites à apresentação de propostas e concursos, conforme o caso — e incluirá actividades internacionais. A análise demonstrou que os mesmos resultados não podem ser obtidos com custos inferiores.

9. Acompanhamento e avaliação

A execução do programa, incluindo o seu acompanhamento, será da responsabilidade dos serviços da Comissão. O acompanhamento do programa será permanente e incluirá duas avaliações por contratantes externos e a obtenção de informações directamente dos beneficiários, que apresentarão relatórios periódicos, respeitando os critérios dos indicadores de desempenho.