



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.11.2012
COM(2012) 717 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Relatório de Avaliação sobre a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Relatório de Avaliação sobre a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade

1. INTRODUÇÃO

A prevenção da criminalidade é considerada uma ferramenta importante para a proteção e a segurança dos cidadãos. O **Tratado de Lisboa** refere a prevenção da criminalidade entre os elementos constitutivos essenciais para criar e manter um espaço de liberdade, de segurança e de justiça¹. Também o **Programa de Estocolmo** reiterou a importância da prevenção da criminalidade: «A melhor forma de reduzir o nível de criminalidade», defende, «é tomar medidas eficazes que a impeçam sequer de surgir, designadamente graças à promoção da inclusão social, seguindo uma abordagem pluridisciplinar que passe pela adoção de medidas administrativas e fomentando a cooperação entre autoridades administrativas. Os cidadãos da União, cujas experiências se assemelham, são afetados de formas idênticas, no seu dia-a-dia, pela criminalidade e pela insegurança que esta provoca».

Embora ainda não seja prática comum na Europa a realização de análises sistemáticas dos custos-benefícios relativos aos programas de prevenção da criminalidade ou de estudos sobre os custos da criminalidade², suscetíveis de serem usados no desenvolvimento de medidas de prevenção da criminalidade, os estudos disponíveis nos países com maior tradição neste domínio (Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália) indicam que, de facto, a prevenção da criminalidade «funciona» e que, em todo o caso, os custos da criminalidade (incluindo os danos materiais e psicológicos causados às vítimas) são, muito frequentemente, superiores aos custos da prevenção. Alguns organismos especializados das Nações Unidas³ também promovem e apoiam de forma proativa uma transição gradual da penalização para métodos inovadores de prevenção da criminalidade.

A Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC) foi criada pela Decisão 2001/427/JAI do Conselho, revogada pela **Decisão 2009/902/JAI do Conselho**. O principal objetivo da decisão do Conselho, de maio de 2001, que criou a REPC, consistia em promover ações de prevenção da criminalidade e proporcionar uma plataforma para o intercâmbio de

¹ O artigo 2.º do Tratado de Lisboa estabelece o seguinte: «A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, de segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de **prevenção** da criminalidade e combate a este fenómeno». <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:PT:PDF>

² Os exemplos incluem os custos da violência (artigo de Corso, Mercy, Simon, Finkelstein e Miller, de 2007) ou os custos da violência sexual (artigo de Miller, Taylor & Sheppard, 2007), o custo de criminalidade provocados pelo álcool (Miller, Levy, Cohen e Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer e Taylor, 2006), os custos do medo da criminalidade (Dolan e Peasgood, 2007), os custos da criminalidade em estados específicos (Steve Aos *et al.*, 2001) e os custos dos cuidados de saúde mental (Cohen e Miller, 1998).

³ Rede de Informação sobre Crime e Justiça das Nações Unidas, Centro para a Prevenção da Criminalidade Internacional, Gabinete para o Controlo da Droga e a Prevenção da Criminalidade – <http://www.uncjin.org/index.html>.

boas práticas em matéria de prevenção da criminalidade. Em 2009, uma nova decisão do Conselho especificou as tarefas da REPC do seguinte modo:

- Facilitar a cooperação, os contactos e as trocas de informações e de experiências entre os agentes da prevenção da criminalidade;
- Recolher, avaliar e comunicar as informações avaliadas, incluindo as boas práticas, relativas às ações de prevenção da criminalidade;
- Organizar conferências, nomeadamente uma conferência anual sobre boas práticas, e outras atividades, incluindo o Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade, destinadas a promover os objetivos da Rede e a divulgar amplamente os seus resultados;
- Prestar assistência especializada ao Conselho e à Comissão, sempre que necessário;
- Dar anualmente conta das suas atividades ao Conselho, através do Conselho de Administração e dos grupos de trabalho competentes. O Conselho é convidado a aprovar e a transmitir o relatório ao Parlamento Europeu;
- Elaborar e pôr em prática um programa de trabalho baseado numa estratégia claramente definida que tenha em conta a identificação e a resposta às ameaças relevantes da criminalidade.

A decisão do Conselho também descreve a estrutura e o quadro de funcionamento da REPC. Para além de um **Conselho de Administração**, composto por **representantes nacionais**, a estrutura inclui um **Comité Executivo, pontos de contacto**⁴ e um **Secretariado**. A Comissão Europeia tem estatuto de observador⁵ no Conselho de Administração e participa nas reuniões do Comité Executivo. O regulamento interno da REPC explica de que forma estes diferentes elementos devem interagir entre si e com terceiros.

Os objetivos fundamentais da REPC foram reafirmados na **estratégia plurianual** da REPC, adotada pelo Conselho de Administração em dezembro de 2010 para o período até ao final de 2015. A estratégia plurianual define a missão da REPC, que consiste em contribuir para o desenvolvimento e a promoção de uma abordagem pluridisciplinar e preventiva para a criminalidade e o sentimento de insegurança a nível europeu. Tendo isto em mente, a Rede desempenha um papel determinante no apoio aos responsáveis políticos e aos profissionais da área a nível europeu, nacional e local. Define ainda a visão, as atribuições, os grupos-alvo e os objetivos estratégicos que a REPC deverá atingir num período de cinco anos. Proporciona orientações políticas, com especial enfoque em quatro tipos de atividades: i) tornar-se um ponto de referência para os grupos-alvo da REPC; ii) divulgar conhecimentos sobre a prevenção da criminalidade; iii) apoiar a prevenção da criminalidade a nível nacional e local, e iv) desenvolver políticas e estratégias da UE em matéria de prevenção da criminalidade.

⁴ Em conformidade com o artigo 6.º da Decisão do Conselho, «os pontos de contacto apoiam os representantes nacionais no intercâmbio de informações e conhecimentos especializados nacionais sobre prevenção da criminalidade no âmbito da Rede».

⁵ Existem atualmente 5 observadores, em representação da Croácia, das agências da UE (Europol, Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência), da Comissão Europeia e do Secretariado do Conselho. Os observadores podem participar nas atividades do Conselho de Administração da REPC mas não têm direito de voto.

A REPC tem os seguintes grupos-alvo: i) profissionais e responsáveis políticos a nível local; ii) profissionais e responsáveis políticos a nível nacional e iii) agências, organizações, grupos de trabalho e outras entidades pertinentes internacionais e da UE. Os programas de trabalho anuais definem posteriormente prioridades mais específicas.

Atualmente, a REPC é apoiada financeiramente pelo programa «Prevenir e combater a criminalidade» (ISEC)⁶, sob a forma de uma subvenção no valor de 845 000 EUR para o período entre meados de 2011 e meados de 2014.

Nos termos do artigo 9.º da Decisão do Conselho de 2009, a Comissão apresentará ao Conselho, até 30 de novembro de 2012, um relatório de avaliação sobre as atividades da Rede com especial incidência na eficácia dos trabalhos desta e do seu Secretariado, tomando na devida conta a interação entre a Rede e outras partes interessadas.

No Programa de Estocolmo, o Conselho Europeu solicitou à Comissão que apresentasse «*uma proposta relativa à criação de um **Observatório de Prevenção da Criminalidade (OPC)**, ao qual competirá recolher, analisar e divulgar conhecimentos no domínio da criminalidade, nomeadamente organizada (incluindo dados estatísticos) e respetiva prevenção, apoiar e incentivar os Estados-Membros e as instituições da União na sua ação preventiva e proceder ao intercâmbio de boas práticas. O OPC deverá basear-se nos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC) e da avaliação que deles for feita. O Observatório, que deverá integrar ou substituir a REPC, disporá de um secretariado instalado numa agência da União já existente e funcionará como unidade distinta*». O Programa de Estocolmo estipulou que deverá ser apresentada uma proposta, o mais tardar, em 2013.

Por conseguinte, o presente documento avalia o trabalho da REPC nos últimos dois anos e meio e apresenta recomendações para o futuro, tendo nomeadamente em conta a viabilidade da criação de um Observatório de Prevenção da Criminalidade.

2. AVALIAÇÃO EXTERNA

Para orientar o desenvolvimento futuro da REPC, foi realizada, nos primeiros meses de 2012, uma avaliação externa e independente da REPC⁷. Essa avaliação abordou vários aspetos da REPC, incluindo o seu desempenho nos últimos dois anos e meio e a sua organização e governação, e apresentou, por último, uma série de opções de desenvolvimento futuro.

De um modo geral, a avaliação externa concluiu que a REPC funciona relativamente bem e fez bons progressos na consecução dos objetivos definidos na Decisão do Conselho de 2009 e na estratégia plurianual para o período de 2010-2015. Após a adoção da Decisão do Conselho de 2009 e as atividades de acompanhamento, a REPC dispõe de uma estratégia e de grupos-alvo mais bem definidos. A Rede foi reforçada e profissionalizada, em particular, após o estabelecimento do novo Secretariado, que tem prestado um apoio essencial às suas atividades.

⁶ Programa de apoio financeiro da Comissão Europeia para a prevenção da criminalidade e o combate a este fenómeno: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm.

⁷ Esta avaliação foi realizada pelo *Centre for Strategy & Evaluation Services* (CSES). O estudo está disponível no sítio Web da DG HOME: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm.

Em comparação com a situação existente quando da última avaliação⁸, muitas lacunas foram entretanto colmatadas, as atividades da REPC são atualmente mais bem orientadas e a qualidade e a quantidade de resultados obtidos aumentaram. A título de exemplo, o Secretariado da REPC elabora, desde 2012, «**documentos temáticos**». O primeiro documento, intitulado *Sport, science and art in the prevention of crime among children and youth* («Desporto, ciência e artes na prevenção da criminalidade entre crianças e jovens»), baseou-se no trabalho realizado pelo trio de Presidências anterior. Em junho de 2012, o Secretariado da REPC publicou o primeiro relatório semestral de **vigilância europeia da prevenção da criminalidade** (*European Crime Prevention Monitor*), que apresenta informação sobre contextos e tendências da criminalidade com base em estatísticas, inquéritos e relatórios provenientes de várias fontes. Estes relatórios têm por objetivo facultar uma visão panorâmica rápida e substancial, embora seletiva, da situação atual e das tendências em matéria de criminalidade e de prevenção deste fenómeno. Os grupos-alvo deste relatório são profissionais e responsáveis políticos das esferas locais, nacionais e europeia.

Além disso, novas iniciativas, como a criação de uma **base de dados das partes interessadas**, a difusão de um **boletim informativo renovado**, a plataforma de diálogo *World Café* durante as reuniões do Conselho de Administração e o lançamento de um **inquérito para recolher as opiniões das partes interessadas** contribuíram para melhorar a cooperação, os contactos e o intercâmbio de informações e de experiências entre os intervenientes na prevenção da criminalidade (por exemplo, a Bulgária adotou recentemente uma estratégia nacional de prevenção da criminalidade, que se baseia em grande medida em informação facultada pela REPC). As reuniões do Conselho de Administração da REPC têm incidido cada vez mais sobre elementos substanciais, e não tanto sobre questões processuais. Aumentou também o número de Estados-Membros que participa no **Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade**.

Outras atividades de relevo incluem um total de **18 projetos de investigação** que, desde 2009, beneficiaram de apoio ao abrigo dos programas de trabalho da REPC. Estes projetos visaram a prevenção da violência doméstica, a justiça reparadora, a realização de estimativas dos custos económicos decorrentes da criminalidade, o desenvolvimento de medidas administrativas para combater a criminalidade organizada, a redução da reincidência entre os jovens, a mediação nos bairros, a promoção da inclusão social, o desenvolvimento de boas práticas de gestão de conflitos entre comunidades, etc. Os resultados de todos os projetos podem ser consultados no sítio Web da REPC. Em 2008, foi realizado um número considerável de **revisões sistemáticas** de várias iniciativas e atividades para prevenir atos criminosos. Contudo, não foram publicadas revisões sistemáticas desde essa altura até maio de 2012, quando a Rede de Prevenção da Criminalidade dinamarquesa publicou uma revisão sistemática no sítio Web da REPC sobre a eficácia das atividades de orientação e tempos livres para jovens em risco.

O sítio Web da REPC – apesar das limitações técnicas – dispõe agora de uma **base de dados em linha** de boas práticas, **com funções de pesquisa** mais desenvolvidas e **informações atualizadas sobre estratégias e medidas de prevenção da criminalidade**.

Contudo, a avaliação externa identificou igualmente **uma série de pontos fracos**, a saber: 1) não foi possível comprovar através dos dados disponíveis se as atividades da REPC estão sempre ligadas às prioridades de prevenção da criminalidade na UE e nos Estados-Membros;

⁸ Avaliação da REPC realizada em 2008-2009 pelo CSES: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_\(cses_11_03_09\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_(cses_11_03_09).pdf)

2) a qualidade dos contributos da REPC é, geralmente, boa, mas, apesar de úteis, há margem para os adequar ainda mais aos grupos-alvo; 3) em geral, a Rede tem mais dificuldade em chegar aos grupos-alvo locais, do que aos nacionais ou da UE (embora os dois instrumentos acima referidos – documentos temáticos e relatórios de vigilância europeia da prevenção da criminalidade – se dirijam especificamente aos profissionais a nível nacional e local); 4) uma quantidade significativa de projetos de prevenção da criminalidade apoiados pelo programa ISEC é executada sem a participação ou mesmo o conhecimento da REPC; 5) a eficácia das presidências rotativas varia consideravelmente em termos de capacidade de liderança na REPC; 6) a intenção de disponibilizar no sítio Web os documentos principais em diferentes línguas da UE, a fim de atrair um público mais vasto e fornecer documentação de apoio às partes interessadas, particularmente a nível local, não foi concretizada; 7) muitos dos pontos de contacto parecem não trazer qualquer valor acrescentado para o funcionamento e a visibilidade da REPC e, em vários Estados-Membros, não existem quaisquer pontos de contacto; 8) as atividades da REPC beneficiam de um financiamento relativamente parco e as suas atividades e realizações são proporcionais aos recursos financeiros; 9) há ainda muito a fazer para aumentar a visibilidade da REPC.

3. O PAPEL DA REPC

Durante grande parte da década passada, a REPC evoluiu sem dispor de um quadro legislativo europeu sólido. As competências da UE em matéria de prevenção da criminalidade⁹ eram limitadas e cingiam-se, principalmente, ao domínio da criminalidade organizada. Com as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o papel da UE na prevenção da criminalidade foi reforçado.

Refletindo este facto, o artigo 84.^a da versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que «*O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a ação dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros*».

De uma maneira geral, pode dizer-se que a dimensão europeia da prevenção da criminalidade foi reforçada de diversas formas nos últimos anos, designadamente através da adoção de uma série de iniciativas para auxiliar os Estados-Membros nos seus esforços de luta contra as atividades criminosas¹⁰. Tendo em conta a natureza cada vez mais transfronteiriça da

⁹ O artigo 2.º do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia tem a seguinte redação: «(...) a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade». O artigo 29.º, segundo parágrafo, tem o seguinte teor: «(...) prevenindo e combatendo a criminalidade, organizada ou não, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude (...)». <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/ce321/ce32120061229pt00010331.pdf>

¹⁰ Foram introduzidas disposições específicas sobre prevenção da criminalidade na Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas (artigo 18.º), e na Diretiva 2011/93/UE relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil (artigo 23.º). «A estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016» – COM(2012) 286 final – integra a prevenção do tráfico de seres humanos entre as suas principais prioridades (Prioridade B).

criminalidade e o esbatimento¹¹ da distinção entre a criminalidade organizada e a denominada «criminalidade em grande escala», é necessário um quadro da UE eficaz que permita aos esforços de prevenção da criminalidade a todos os níveis obter melhores resultados.

Embora as taxas de criminalidade na Europa tenham vindo a diminuir desde há muitos anos¹², em alguns Estados-Membros¹³ da UE, há sinais de que esta tendência se inverteu, refletindo, porventura, os efeitos da recessão económica¹⁴. Além disso, os cidadãos da UE continuam muito preocupados com a segurança¹⁵. Por conseguinte, a prevenção da criminalidade – e a colaboração a nível da UE com vista à sua promoção – continua a ser uma prioridade para os principais intervenientes na REPC e para os cidadãos da UE em geral¹⁶. A justificação para continuar a desenvolver a REPC mantém-se, por conseguinte, válida.

4. DESENVOLVIMENTO FUTURO DA REPC

A presente secção formula recomendações para resolver as deficiências detetadas durante a avaliação externa. Duas delas parecem sobressair: em primeiro lugar, a necessidade de melhorar a visibilidade da REPC¹⁷ e – associada a ela – a necessidade de articular melhor as atividades da REPC com as prioridades acordadas a nível da UE, nomeadamente através da criação de sinergias com outras iniciativas e órgãos. Tal contribuiria para um melhor enfoque

¹¹ Os crimes cometidos por grupos criminosos móveis «itinerantes» são um bom exemplo deste esbatimento da distinção entre criminalidade organizada e criminalidade em grande escala. Estes crimes incluem: furtos em lojas, furto de metais e de mercadorias, assaltos a residências e furtos de carteiristas.

¹² Na maioria dos países da UE, os níveis de criminalidade diminuíram constantemente desde aproximadamente 2002-2003, embora a tendência tenha sido inversa em alguns Estados-Membros (Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Portugal, Roménia e Suécia). A diminuição da totalidade de crimes foi mais visível em países como Chipre, Grécia, Malta, Polónia e Reino Unido. Mesmo os dados mais recentes indicam que a criminalidade no Reino Unido (crimes registados pela polícia em Inglaterra e no País de Gales) decresceu 4,2 % entre o final de março de 2011 e o final de março de 2012. O número total de crimes registados em nove das dez principais categorias de infrações diminuiu em relação ao ano anterior, tendo os danos de origem criminal decrescido quase 10 % (fonte: forças policiais britânicas). No entanto, subjacente a estas tendências gerais, há uma série de diferenças consideráveis no desenvolvimento de tipos específicos de criminalidade. Desde 2006-2007, a polícia registou mais crimes num determinado conjunto de Estados-Membros, sobretudo, no domínio do assalto a residências e do tráfico de droga. Além disso, o tipo de crimes registados que diminuiu mais significativamente foi o furto de veículos automóveis, seguido dos crimes violentos e dos roubos. (fonte: EUROSTAT – *Statistics in focus* – Criminalidade e justiça penal) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF.

¹³ Ver notícias divulgadas pelos meios de comunicação social sobre a Grécia (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Ver também a avaliação da ameaça da criminalidade organizada em 2011 (AAO) (p. 6), segundo a qual a recente crise económica mundial e as restrições financeiras a ela associadas fizeram com que as pessoas passassem a tolerar mais a existência de mercadorias ilícitas, nomeadamente mercadorias de contrafação.

¹⁵ Nove em cada dez europeus consideram a criminalidade organizada uma grande ameaça para a segurança da UE; ver Eurobarómetro 371 de 2011, p. 28.

¹⁶ Segundo o inquérito realizado junto dos principais interessados, quase dois terços (65,2 %) dos inquiridos referiram que a colaboração a nível da UE entre os Estados-Membros para promover a prevenção da criminalidade é «muito importante» ou «relativamente importante». Estes dados confirmam as conclusões do relatório *Awareness of Home Affairs* («Sensibilização para os Assuntos Internos»), incluído no Eurobarómetro especial n.º 380, em junho de 2012, que, nas páginas 51-60, indica que nove em cada dez europeus (91 %) consideram que as instituições da UE e os governos dos Estados-Membros devem colaborar mais estreitamente para lutar contra o terrorismo e a criminalidade.

¹⁷ A reduzida taxa de resposta ao inquérito, assim como a elevada quantidade de «não sei» nas respostas são apenas dois exemplos de que a REPC e as suas atividades não são ainda muito conhecidas.

e para a criação de conhecimentos em determinados domínios da criminalidade, proporcionando maior valor acrescentado à interação com o nível local e com o nível da UE e resolvendo também, por conseguinte, o problema da falta de visibilidade.

4.1. Quais as principais alterações a introduzir na REPC?

Em primeiro lugar, poderia ser tomada uma série de medidas para melhorar o desempenho, o impacto e o valor acrescentado da REPC.

- (1) A REPC deve **alinhar as suas prioridades** de forma mais sistemática **com as prioridades acordadas a nível da UE**, incluindo as definidas na Estratégia de Segurança Interna, no ciclo político da UE e noutras iniciativas relacionadas com o domínio da segurança aprovadas pelos Estados-Membros da UE (existem, por exemplo, elos de ligação evidentes entre a REPC e a rede informal de pontos de contacto para a abordagem administrativa¹⁸ na prevenção e no combate ao crime organizado¹⁹ que poderiam ser mais explorados).
- (2) Tendo em conta o acima exposto, a REPC deve reforçar o seu papel, **contribuindo para a elaboração de políticas da UE e dos Estados-Membros** no domínio da prevenção da criminalidade. Atualmente, os contributos da REPC a nível da UE continuam a ser reduzidos.
- (3) Uma abordagem mais estratégica na determinação das atividades da REPC e no reforço do seu contributo para a definição das políticas a nível da UE e dos Estados-Membros deveria ser apoiada pelo desenvolvimento a mais longo prazo de um **órgão de vigilância de tipo observatório**²⁰. O estabelecimento de uma melhor base de conhecimentos sobre a prevenção da criminalidade a nível da UE deveria ser feito, em primeiro lugar, utilizando os dados disponíveis (por exemplo, da EUROPOL e do EUROSTAT), evitando sobreposições em relação a outras iniciativas existentes.
- (4) Para apoiar estas atividades de vigilância, a REPC deve prosseguir a sua **colaboração**²¹ **com o Eurostat e entidades afins** para introduzir uma melhor

¹⁸ A denominada «abordagem administrativa» contra a criminalidade organizada pode ser mais bem descrita como uma combinação de instrumentos a nível administrativo para impedir a infiltração do crime organizado no setor público, na economia ou em segmentos essenciais da administração pública. As conclusões do Conselho sobre a luta contra os grupos criminosos móveis (itinerantes) foram adotadas em novembro de 2010 e continham disposições para o estabelecimento de uma rede informal de pontos de contacto para a abordagem administrativa. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf. A rede foi criada em 2011, mas não tem apoio de um secretariado.

¹⁹ A Decisão do Conselho (artigo 2.2) permite à Rede examinar «todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos». De igual modo, a estratégia plurianual da REPC estabelece que esta deve contribuir para a promoção de uma abordagem multidisciplinar e preventiva relativamente à criminalidade. Por razões de eficiência e de sustentabilidade, deveria haver maior sinergia entre a REPC e a rede de pontos de contacto e, eventualmente, também em termos organizacionais.

²⁰ Tal poderia incluir um reforço da compreensão das tendências em matéria de criminalidade na UE e nos Estados-Membros, a definição de uma visão panorâmica das entidades institucionais, das estratégias e das políticas no domínio da prevenção da criminalidade nos Estados-Membros (algumas destas informações já se encontram disponíveis) e uma avaliação do impacto das medidas de prevenção da criminalidade nos diferentes tipos de atividades criminosas, sempre que tal seja mensurável.

²¹ A REPC e o EUROSTAT integram o grupo de peritos que assiste a Comissão na aplicação do plano de ação 2011-2015 sobre estatísticas em matéria de criminalidade, COM(2011) 713 final.

informação estatística a nível da UE e evitar também sobreposições em relação a atividades em curso ou planeadas.

- (5) A REPC deve continuar a **desenvolver os seus contributos** para aumentar a capacidade de resposta às necessidades das principais partes interessadas, desde que disponha dos recursos necessários. O Secretariado da REPC desempenha um importante papel neste contexto. De igual modo, os Estados-Membros deverão ser encorajados a contribuir mais ativamente para os trabalhos da REPC (por exemplo, fornecendo dados mais regularmente ou identificando melhores práticas), assegurando assim a obtenção de resultados de melhor qualidade.
- (6) Uma prioridade fundamental da REPC deverá ser a de produzir **material dirigido aos profissionais a nível local e a nível regional contendo boas práticas em matéria de prevenção da criminalidade**, nomeadamente, em função da procura. Para que a REPC tenha capacidade de o fazer, há que intensificar a ligação em rede de profissionais a nível da UE e transformar os resultados das diversas atividades (como o Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade) em materiais úteis.
- (7) Durante o período em apreço, a REPC desenvolveu **relações mais estreitas com uma série de outras entidades**. Neste contexto, deve ser dada prioridade ao EUROSTAT, à CEPOL (dada a possibilidade de reforçar a capacidade da REPC de chegar aos profissionais do nível local) e à EUROPOL (dado o seu apoio na identificação dos desafios e prioridades futuros na luta contra o crime organizado).
- (8) Devem ser melhorados o conteúdo, a conceção e a convivialidade do **sítio Web da REPC** devem ser melhorados, de preferência através da criação de um novo sítio Web, uma vez que o atual parece ter alcançado os seus limites no que toca às suas possibilidades técnicas de adaptação às necessidades dos utilizadores.

Em segundo lugar, embora as alterações introduzidas pela Decisão do Conselho de 2009 tenham reforçado a organização e a governação da REPC, poder-se-iam introduzir outros melhoramentos através de uma série de medidas:

- (1) O nível de **eficácia e a capacidade das presidências rotativas da REPC** para assumir a liderança da Rede continua a variar consideravelmente. Embora seja importante manter as presidências rotativas, sobretudo para obter um envolvimento mais direto dos Estados-Membros da UE, estes deveriam comprometer-se a afetar recursos suficientes à presidência da REPC. O Secretariado deverá ser estreitamente envolvido, para poder prestar assistência ao planeamento e à execução das prioridades.
- (2) Há que definir com maior detalhe o **papel dos representantes nacionais (membros do Conselho de Administração da REPC)**, especialmente no que respeita à promoção da REPC nos respetivos países. Os representantes nacionais dos Estados-Membros que aderiram à UE na última década ainda se deparam com muitas dificuldades para aprender a integrar a prevenção da criminalidade na sua política global de segurança. A REPC é, acima de tudo, uma fonte de informação e inspiração útil para esses países. A maioria dos restantes Estados-Membros possui uma longa experiência em matéria de prevenção da criminalidade e alguns deles partilham-na ativamente. No entanto, o êxito da REPC dependerá, sem dúvida, da

contribuição ativa de todos os representantes nacionais para as atividades da rede, durante e após as reuniões do Conselho de Administração da REPC.

- (3) Importa clarificar o papel dos **observadores** no Conselho de Administração da REPC, definindo a) quem pode usufruir deste estatuto e b) se a manutenção desse estatuto deve ou não depender da presença dos observadores nas reuniões do Conselho de Administração.
- (4) Dada a falta de dados que comprovem o seu valor acrescentado na promoção da REPC e das suas atividades, o papel dos **pontos de contacto** da REPC deve ser revisto²² e, pelo menos, mais bem definido, garantindo, por exemplo, que todos os Estados-Membros designam pontos de contacto que, criem uma rede ativa de profissionais no domínio da prevenção da criminalidade estreitamente associada aos trabalhos da REPC. Em alternativa, a noção de «pontos de contacto» da REPC poderia ser abandonada e substituída, por exemplo, por uma rede de académicos, que poderiam proporcionar o seu contributo científico para as atividades da Rede, numa base caso a caso.
- (5) Globalmente, a investigação realizada confirma que o **Secretariado** da REPC tem tido um bom desempenho no apoio à Rede, não obstante a sua capacidade limitada (3 funcionários a tempo inteiro). De facto, a criação do Secretariado é provavelmente a alteração estrutural mais significativa que contribuiu para melhorar o desempenho da Rede no seu conjunto. Um secretariado reforçado seria uma importante mais-valia para o desenvolvimento da REPC.

4.2. REPC versus «Observatório de Prevenção da Criminalidade», como previsto no Programa de Estocolmo

Embora não exista uma definição inequívoca de «observatório» a nível da UE, é geralmente aceite que as principais tarefas e atividades comuns aos observatórios europeus (ou organizações com características de observatório) contemplam, pelo menos, as seguintes funções:

1. **Recolha, acompanhamento, análise, interpretação e divulgação de dados**, numa base regular, destinados a todas as partes interessadas dos diferentes países relativamente a um domínio específico, a fim de dotar a UE e os seus países de uma visão global da situação, das medidas ou das atividades concebidas nas respetivas esferas de responsabilidade;
2. Identificação das **tendências emergentes** e de **boas práticas** a nível dos Estados-Membros com base num **conjunto comum de indicadores fundamentais**, permitindo, até certo ponto, comparar os diferentes Estados-Membros;
3. Elaboração de um conjunto de **documentos técnicos, relatórios, estudos e outros materiais** especificamente concebidos para divulgar a informação junto dos grupos-alvo, tais como decisores, meios académicos, profissionais e público em geral;
4. Promoção das **ligações em rede e dos intercâmbio entre partes interessadas**, através da constituição de grupos de trabalho, fóruns e/ou reuniões.

²² Ver nota de rodapé n.º 4, que descreve as suas funções, nos termos da Decisão do Conselho.

A REPC só tem atualmente características embrionárias de um «observatório».

Além das conclusões e recomendações específicas enunciadas supra foram ainda examinadas, no âmbito da avaliação externa, várias opções gerais tendo em vista o desenvolvimento da REPC, nomeadamente a manutenção do *status quo*, o reforço da REPC, a criação de um Observatório Europeu de Prevenção da Criminalidade e a dissolução da REPC.

Opção 1: *Status quo*

A manutenção da situação atual significaria que a REPC poderia, provavelmente, continuar a funcionar de forma bastante satisfatória. Contudo, implicaria também que as lacunas identificadas não fossem colmatadas e que o valor acrescentado da REPC não fosse completamente explorado, de modo a que a Rede pudesse cumprir inteiramente as expectativas subjacentes à Decisão de 2009. Tal poderia levar a que os principais interessados perdessem interesse na Rede, o que, por sua vez, poderia culminar na opção 4: dissolução da REPC. Por estas razões e pelos motivos mencionados na opção 4, a opção 1 não é recomendada.

Opção 2: REPC +

Para consolidar os progressos realizados até à data e permitir um desenvolvimento progressivo em sintonia com as recomendações que figuram no ponto 4.1, poder-se-ia reforçar a capacidade da REPC para dar resposta às prioridades das principais partes interessadas através do reforço do secretariado e de um leque de medidas destinadas a aumentar a visibilidade da Rede. Seria possível alcançar estas melhorias com a duplicação dos recursos disponíveis, que são, atualmente, muito modestos. Este aumento representaria, ainda assim, um orçamento relativamente reduzido em comparação com os de outras redes semelhantes. Os custos adicionais poderão incluir i) o alargamento do Secretariado (custo estimado de 180 000 EUR para 2 funcionários suplementares x 2 anos = 360 000 EUR), ii) desenvolvimento e manutenção do sítio Web (= 150 000 EUR por um período de 2 anos), e iii) reforço do papel e da ligação em rede dos pontos de contacto ou, em alternativa, criação de redes de académicos (por exemplo, 2 reuniões por ano x 2 = 100 000 EUR). Os custos totais da REPC elevar-se-iam, aproximadamente, a 600 000 EUR por ano, ou seja, 1,2 milhões de EUR por dois anos, em comparação com o atual nível de financiamento (aprox. 300 000 EUR²³ por ano).

Opção 3: Observatório Europeu de Prevenção da Criminalidade

A criação de um verdadeiro observatório aumentaria a capacidade da REPC para monitorizar e analisar as tendências de prevenção da criminalidade. No entanto, embora este tipo de dados seja relevante para as principais partes interessadas a nível nacional, os níveis regional e local mostraram-se sobretudo interessados em aprender com as boas práticas e os restantes resultados obtidos pela Rede. A avaliação do valor acrescentado de um observatório tem igualmente de ter em conta os custos implicados, que seriam substancialmente mais elevados do que na opção 2. Partindo dos custos estimados para a opção 2 (1,2 milhões de EUR), o financiamento adicional necessário incluirá i) a contratação de 2 funcionários suplementares para o Secretariado do Observatório para ajudar a coordenar a recolha e a análise de dados (180 000 EUR x 2 anos = 360 000 EUR) e ii) a concessão de subvenções aos pontos de contacto para a recolha de dados (em média, 25 000 EUR por ano, por Estado-Membro x 2

²³ Subvenção de ação no valor de 845 000 EUR por um período de três anos, que exige 5 % de cofinanciamento pelos Estados-Membros da UE.

anos = 1,4 milhões de EUR). O custo total seria de aproximadamente 3 milhões de EUR para um período de dois anos. Os riscos são igualmente mais elevados, uma vez que a combinação de custos relativamente elevados com a mudança de abordagem não beneficiaria necessariamente todas as partes interessadas de modo equitativo.

Opção 4: Dissolução da REPC

A dissolução da REPC não obteve grande apoio. Em geral, considera-se que a REPC traz cada vez mais benefícios para os Estados-Membros, especialmente desde a adoção da Decisão do Conselho de 2009. A dissolução da Rede reduziria a capacidade de a UE e os Estados-Membros promoverem a prevenção da criminalidade e dificultaria o envolvimento dos Estados-Membros e de outros intervenientes fundamentais na preparação e na aplicação de formas inteligentes e inovadoras de prevenir a criminalidade, em complemento das medidas clássicas de aplicação da lei. Os Estados-Membros cujas políticas de prevenção da criminalidade se encontram ainda numa fase precoce seriam os mais prejudicados. Tendo em conta que a colaboração a nível da UE em matéria de prevenção da criminalidade continua a fazer sentido, esta opção não satisfaria as necessidades das principais partes interessadas. Além disso, considerando que a REPC tem um custo de funcionamento relativamente baixo, as economias decorrentes da sua dissolução seriam modestas.

5. OBSERVAÇÕES FINAIS

A REPC tem-se revelado um instrumento cada vez mais útil, na medida em que presta apoio aos responsáveis políticos, a nível nacional e da UE, e dispõe igualmente de grande potencial para criar valor acrescentado a nível local. Com base nas melhorias constantes registadas, a Comissão está confiante de que a REPC continuará a adaptar-se para dar resposta a novos desafios.

Pelas razões expostas no ponto 4.2, à luz da evolução positiva nos últimos dois anos (e sob reserva das recomendações constantes do ponto 4.1.), a Comissão considera que **a criação de um Observatório de Prevenção da Criminalidade**, integrando ou complementando a REPC, **não corresponde**, por enquanto, **a uma necessidade premente, nem é política ou financeiramente desejável a curto prazo**.

Assim, o reforço da REPC («REPC +»), nomeadamente através de um secretariado com mais recursos, é a opção preferida, uma vez que permitiria à REPC concentrar esforços na consolidação dos progressos registados até ao momento e na prossecução de melhorias do seu funcionamento, de acordo com as recomendações formuladas no ponto 4 e na avaliação externa. São necessários esforços particulares para aumentar a visibilidade das suas ações e comunicá-las de forma proativa às partes interessadas. A REPC tem características embrionárias de «observatório» que poderão ser reforçadas ao longo do tempo. Já começaram a ser empreendidos esforços preliminares nesse sentido no âmbito do acordo de subvenção em curso, financiado através do programa ISEC.

O desenvolvimento progressivo da REPC teria um custo de cerca de 1,2 milhões de EUR durante um período de dois anos, a ter início depois de expirada a atual subvenção de ação (meados de 2014). Os Estados-Membros podem decidir financiar eles próprios a REPC ou, em alternativa, optar pelo cofinanciamento, ao abrigo do programa financeiro ISEC (através de uma subvenção de ação).

Independentemente dos eventuais pedidos de apoio financeiro através do programa ISEC, o desenvolvimento futuro da REPC deve ser acompanhado de um maior empenho por todos os Estados-Membros da UE em apoiar ativamente o trabalho da REPC.

A Comissão considera que deve ser estabelecido um grupo de trabalho, composto por membros do Conselho de Administração da REPC e assistido pelo Secretariado, para avaliar e dar seguimento às recomendações formuladas no ponto 4 do presente relatório e na avaliação externa.

A Comissão recomenda que o trabalho da REPC nos próximos três anos (2013-2015) seja avaliado novamente em 2016. Nessa altura, poderá ser reexaminada a utilidade de criar um Observatório de Prevenção da Criminalidade. A Comissão aguarda com expectativa a oportunidade de debater o desenvolvimento da REPC com base no presente relatório, em especial, com as outras instituições da UE e os Estados-Membros.