

**COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS**

COM(94) 96 final

Bruxelas, 06.04.1994

**OPÇÕES ESTRATÉGICAS  
PARA O REFORÇO  
DA INDÚSTRIA DE PROGRAMAS  
NO CONTEXTO  
DA POLÍTICA AUDIOVISUAL  
DA UNIÃO EUROPEIA**

**LIVRO VERDE**

(apresentado pela Comissão)

## PREÂMBULO

O Livro Branco sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego, adoptado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 1993, abriu o debate sobre as grandes evoluções da nossa sociedade na alvorada do século XXI. De entre os sectores em que os desafios são mais importantes, o Livro Branco identificou a sociedade da informação e, nomeadamente, o audiovisual como sectores com um dos maiores potenciais de crescimento e de criação de empregos.

Elemento primordial destas evoluções, o sector audiovisual encontra-se numa fase de plena mutação sob o efeito de uma transformação tecnológica rápida.

Vectores privilegiados das culturas europeias e testemunhos vivos das tradições e da identidade de cada país, os programas cinematográficos e televisivos merecem, com efeito, que lhes seja consagrada uma atenção especial. Desafio estratégico nos desenvolvimentos do sector audiovisual, estes programas constituem hoje em dia a base da diversificação futura deste sector.

A União Europeia deve assumir uma posição resolutamente virada para o futuro, tomar parte nestes desenvolvimentos em curso à escala mundial e desempenhar plenamente o seu papel no controlo e na utilização das novas tecnologias. Os operadores europeus devem ser capazes de adoptar as suas estratégias e de forjar alianças a fim de tirar partido do crescimento global do sector.

No cerne destas profundas mutações, cujo alcance é hoje difícil de avaliar, o presente livro verde empenha-se em questionar o futuro de uma indústria específica: a indústria europeia dos programas cinematográficos e televisivos.

Como tornar a indústria europeia de programas mais competitiva e mais aberta ao mercado mundial? Como fazer para que participe no crescimento global do sector audiovisual? Como é que se lhe vai permitir concretizar o seu potencial em termos de criação de empregos? Como promover as culturas europeias no respeito da identidade de cada país?

O presente livro verde explora todas estas questões a fim de lançar um amplo debate na União Europeia e de definir as opções para o futuro em torno de três grandes linhas de acção: as regras do jogo, o incentivo financeiro e a convergência dos sistemas nacionais de apoio.

Com base no presente documento, a Comissão tenciona promover um amplo e aprofundado processo de consultas, à medida do esforço colectivo de que o reforço da indústria europeia de programas necessita.

É evidente que as contribuições de todas as partes interessadas serão bem-vindas!

## ÍNDICE

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>2 AS TENDÊNCIAS FUNDAMENTAIS NA INDÚSTRIA DE PROGRAMAS</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1 O diagnóstico</b> .....	<b>6</b>
2.1.1 A indústria cinematográfica .....	6
i) <i>O declínio da parte do mercado dos filmes europeus</i> .....	6
ii) <i>A compartimentação dos mercados nacionais</i> .....	6
iii) <i>A espiral do défice</i> .....	6
iv) <i>Os efeitos perversos dos sistemas de apoio</i> .....	8
2.1.2 A indústria televisiva .....	8
i) <i>Explosão da procura e aumento dos custos de produção</i> .....	9
ii) <i>A deficiente circulação intra-europeia dos programas</i> .....	9
iii) <i>A insuficiência a nível das estruturas de produção e dos catálogos</i> .....	9
<b>2.2 A nova realidade tecnológica</b> .....	<b>10</b>
2.2.1 A individualização da oferta .....	12
2.2.2 A internacionalização e a globalização .....	13
2.2.3 Explosão da procura de programas e necessidade de catálogos .....	13
2.2.4 Novos produtos .....	14
2.2.5 Imperativo industrial .....	16
<b>3 OS DESAFIOS PARA A INDÚSTRIA EUROPEIA DE PROGRAMAS</b> .....	<b>18</b>
<b>3.1 O sector audiovisual na nova "sociedade da informação"</b> .....	<b>18</b>
3.1.1 Os objectivos da estratégia europeia .....	18

3.1.2	As implicações para o sector audiovisual .....	19
<b>3.2</b>	<b>Os riscos .....</b>	<b>21</b>
3.2.1	A asfixia dos mercados compartimentados .....	21
3.2.2	A recusa da modernidade .....	22
<b>3.3</b>	<b>As oportunidades .....</b>	<b>22</b>
3.3.1	Ultrapassar as barreiras linguísticas .....	22
3.3.2	Valorizar a diversidade .....	23
<b>3.4</b>	<b>Finalidades de uma política europeia para a indústria de programas ..</b>	<b>24</b>
3.4.1	Descompartimentar os mercados nacionais .....	25
3.4.2	Ter melhor em consideração o público europeu .....	25
3.4.3	Promover um sector de futuro .....	25
3.4.4	Garantir a prazo a rentabilidade de um sector deficitário .....	26
<b>4</b>	<b>OS INSTRUMENTOS EXISTENTES .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1</b>	<b>O quadro regulamentar existente na União Europeia .....</b>	<b>27</b>
4.1.1	O papel dos Estados-membros .....	27
4.1.2	O papel da União Europeia .....	28
<b>4.2</b>	<b>Um ambiente favorável ao desenvolvimento dos serviços .....</b>	<b>28</b>
4.2.1	O desenvolvimento das infra-estruturas e a liberalização dos serviços .....	28
4.2.2	A supressão dos obstáculos ao mercado interno .....	29
<b>4.3</b>	<b>Medidas de promoção para os programas europeus .....</b>	<b>30</b>
4.3.1	Proporção maioritária de obras europeias .....	32
4.3.2	Promoção da produção independente .....	33
4.3.3	Cronologia dos média .....	33

<b>4.4 O incentivo financeiro a nível europeu</b>	<b>34</b>
4.4.1 Os instrumentos comunitários	34
i) <i>O programa MEDIA</i>	34
ii) <i>O Plano de Acção</i>	36
4.4.2 Os outros instrumentos europeus	36
<b>4.5 Os incentivos financeiros a nível nacional</b>	<b>37</b>
<b>4.6 O contexto internacional</b>	<b>38</b>
<b>5 OPÇÕES PARA O FUTURO</b>	<b>39</b>
<b>5.1 As regras do jogo</b>	<b>40</b>
5.1.1 O desenvolvimento do mercado	40
i) <i>Infra-estruturas e serviços</i>	40
ii) <i>Mercado interno</i>	41
iii) <i>A aplicação das regras da concorrência</i>	41
5.1.2 Medidas de promoção dos produtos europeus	42
i) <i>Melhoria da eficácia do controlo da aplicação do direito comunitário</i>	43
ii) <i>Como encarar o reforço da eficácia dos mecanismos de incentivo</i>	44
iii) <i>A cronologia dos média</i>	46
5.1.3 Será que é necessário cobrir os novos tipos de serviços?	47
<b>5.2 Os incentivos financeiros a nível da União Europeia</b>	<b>48</b>
5.2.1 Abordagem horizontal do sector ou prioridades sectoriais?	48
i) <i>A abordagem horizontal</i>	49
ii) <i>Os sectores prioritários</i>	49
5.2.2 Prioridade às empresas ou prioridade aos projectos?	50
5.2.3 Que dimensão geográfica, temporal e financeira?	51

i) <i>A dimensão dos mercados</i> .....	51
ii) <i>O factor tempo</i> .....	51
iii) <i>O nível de financiamento</i> .....	52
5.2.4 Mercado europeu e diversidade cultural .....	52
5.2.5 Participação no desenvolvimento de novos mercados .....	54
i) <i>Ajuda à reconstrução e ao desenvolvimento</i> .....	54
ii) <i>A abertura dos mecanismos de incentivo financeiro comunitários</i> .....	54
iii) <i>Uma nova parceria</i> .....	55
<b>5.3 Para uma convergência dos sistemas nacionais de apoio?</b> .....	<b>56</b>
5.3.1 Um quadro de intercâmbios e de reflexão .....	56
5.3.2 Quais são os temas prioritários dos intercâmbios e de reflexão? .....	57
i) <i>Convergência nas prioridades dos sistemas nacionais de apoio</i> .....	57
ii) <i>Convergência no financiamento dos sistemas nacionais de apoio</i> .....	58
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>61</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>62</b>
1. Opções para as regras do jogo .....	65
2. Opções para o incentivo financeiro .....	66
3. Para uma convergência dos sistemas nacionais de apoio? .....	67
<b>ANEXO 1 - Contribuições ao livro verde sobre a política audiovisual</b> .....	<b>69</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

O sector audiovisual no seu conjunto é um sector complexo que se encontra em plena fase de profunda mutação, nomeadamente sob o efeito de uma evolução tecnológica rápida.

Esta mutação em curso determina novas interacções entre as diferentes componentes culturais, tecnológicas e industriais do sector.

Simultaneamente, este fenómeno de mutação conduz ao surgimento de novos produtos e de novos serviços audiovisuais na lógica multimédia e interactiva da sociedade da informação.

Estes desenvolvimentos oferecem novas oportunidades aos operadores do sector que são obrigados a adaptar as respectivas estratégias e a forjar novas alianças. Esta convergência irá englobar a indústria cinematográfica, os serviços de radiodifusão e a indústria de programas televisivos, os operadores de cabo ou de telecomunicações, a indústria da edição, bem como os fabricantes de tecnologia de informação e de comunicação.

É necessário que se continue a verificar um crescimento sustentado do sector audiovisual a fim de gerar um forte potencial em termos de criação de empregos, os quais exigem qualificações de nível elevado.

O conjunto destes fenómenos manifesta-se à escala mundial e não é ainda possível avaliar todo o seu alcance.

**O presente livro verde e a reflexão que propõe centram-se num aspecto estratégico do sector audiovisual: o desenvolvimento da indústria europeia de programas cinematográficos e televisivos.**

A Comissão está consciente da dificuldade de isolar este aspecto entre as múltiplas problemáticas ligadas à mutação do sector audiovisual. Não obstante, considera este exercício necessário a fim de ter em consideração duas características da indústria de programas:

- por um lado, os programas cinematográficos e televisivos não são produzidos como os restantes tipos de programas: enquanto vectores privilegiados da cultura, conservam a sua especificidade no meio dos novos tipos de produtos audiovisuais que se multiplicam; enquanto testemunhos vivos das tradições e da identidade de cada país, merecem ser encorajados;
- por outro, a indústria de programas é, e será cada vez mais, um elemento estratégico na evolução do sector audiovisual: tal como os recentes desenvolvimentos revelam, os operadores mais poderosos no mercado mundial (fabricantes de equipamentos ou operadores de cabo e de telecomunicações) procuram controlar os catálogos de programas mais importantes.

O debate iniciado pelo presente livro verde sobre o futuro da indústria europeia de programas deverá naturalmente ter em linha de conta a evolução global do sector audiovisual. Este debate irá ser alimentado nomeadamente pela reflexão sobre o desenvolvimento da sociedade da informação.

Todavia, a análise feita actualmente pela Comissão, tendo em conta a evolução tecnológica, da convergência das indústrias e da evolução das estruturas do mercado, permite desde já definir quatro perspectivas fundamentais para o futuro da indústria europeia de programas:

- esta indústria deve ser competitiva num contexto de abertura e de mundialização do sector;
- deve virar-se para o futuro e contribuir para o desenvolvimento da sociedade da informação;
- deve ilustrar o génio criador e a personalidade dos povos europeus;
- deve ser capaz de traduzir o seu crescimento na criação de novos postos de trabalho na Europa.

Tendo em conta as contribuições do Tratado de Maastricht que completa os instrumentos da União Europeia (nomeadamente, ao consagrar disposições relativas á cultura) bem como o acervo da política audiovisual comunitária e as tendências que se desenham no sector, o presente livro verde tem como objectivo criar opções para o futuro em torno destas quatro orientações fundamentais.

A sua problemática central pode, pois, ser sintetizada da seguinte forma:

**Como pode a União Europeia contribuir para o desenvolvimento de uma indústria europeia de programas cinematográficos e televisivos, competitiva no mercado mundial, virada para o futuro, susceptível de garantir a irradiação das culturas europeias e de criar empregos na Europa?**

Por conseguinte, a abordagem escolhida encontra-se centrada na contribuição da União Europeia. Todavia, é evidente que só através de uma mobilização coordenada do conjunto dos agentes a diferentes níveis é que estes objectivos poderão ser atingidos.

Por outro lado, o presente livro verde insere-se logicamente num conjunto de reflexões e de debates complementares lançados pela Comissão com o objectivo de determinar o papel que a União Europeia deve assumir face aos desafios que o sector audiovisual na Europa tem que enfrentar.

Na linha da frente destes exercícios prospectivos encontra-se o Livro Branco "Crescimento, competitividade e emprego" <sup>1</sup> adoptado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 1993, o qual fornece o quadro de acção e de reflexão da União sobre o desenvolvimento da sociedade da informação salientando o potencial de crescimento do sector audiovisual, nomeadamente em

---

<sup>1</sup> "Crescimento, Competitividade e Emprego - Os desafios e as pistas para entrar no Século XXI - Livro Branco"; Doc. COM (93) 700 final, de 5.12.1993 - Capítulo V, pontos A e C. Para a apresentação destes aspectos do Livro Branco, ver ponto 3.1. infra.



termos de emprego. Neste quadro de orientação a médio/longo prazo, as questões relativas aos objectivos da União Europeia em matéria de desenvolvimento das infra-estruturas e das aplicações deram origem à constituição de um grupo de reflexão de alto nível sobre a sociedade da informação. Com efeito, a União Europeia tenciona desempenhar cabalmente o seu papel no controlo e na utilização das novas tecnologias.

Os desafios tecnológicos e industriais inerentes à "revolução digital" na difusão televisiva são objecto de uma comunicação específica da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a difusão digital <sup>2</sup>. À margem do acompanhamento institucional deste documento (bem como da proposta de directiva sobre as normas de emissão por satélite <sup>3</sup>), a Comissão segue com atenção os trabalhos do "European Digital Video Broadcasting Group" que reúne a maior parte dos operadores europeus interessados <sup>4</sup>.

Por último, no contexto das evoluções das estruturas do mercado audiovisual e da evolução das estratégias dos operadores, o Livro Verde "Pluralismo e concentração dos meios de comunicação no mercado interno - avaliação da necessidade de uma acção comunitária" <sup>5</sup> analisa a questão da necessidade de uma intervenção da União Europeia em matéria de regras relativas à propriedade dos meios de comunicação.

As sequências a dar a estes diversos exercícios determinarão em parte as condições em que emergirão progressivamente na Europa um novo ambiente para o sector audiovisual e uma nova sociedade de comunicação. A Comissão esforçar-se-á para as coordenar estreitamente numa visão global dessa evolução.

A fim de ter em conta as análises e as sugestões do conjunto dos agentes na União, a Comissão desejou basear a elaboração do presente livro verde numa fase de consulta prévia, a qual permitiu recolher três tipos de contribuições:

Por um lado, os meios profissionais apresentaram as suas análises e sugestões:

- Foi enviado um questionário às organizações profissionais representativas do sector a nível europeu, bem como às diversas estruturas de profissionais responsáveis pela

---

<sup>2</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu "A televisão digital - quadro de uma política comunitária - Projecto de resolução do Conselho".

Doc. COM (93) 557 final de 17.11.93.

<sup>3</sup> Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização de normas para a transmissão de sinais de televisão (que revoga a Directiva 92/38/CEE).

Doc. COM (93) 556 final de 15.11.93.

<sup>4</sup> Para a apresentação dos trabalhos deste grupo DVB, ver ponto 4.2. infra.

<sup>5</sup> Doc. COM (92) 480 final de 23.12.1992.

Este livro verde foi objecto de um vasto processo de consultas cujos resultados serão apresentados, na Primavera, numa comunicação ao Conselho e ao Parlamento e na qual a Comissão tomará uma posição quanto à necessidade de agir.

gestão de mecanismos comunitários de incentivo no âmbito do Programa MEDIA<sup>6</sup>;

- Além disso, as empresas ou organizações que manifestaram interesse em contribuir para o exercício foram convidadas a apresentar por escrito as suas análises e sugestões.

Por outro lado, foi criada uma "Célula de reflexão sobre a política audiovisual" <sup>7</sup> em Novembro último, por iniciativa da Comissão, com o objectivo de apresentar um diagnóstico do sector e sugestões para o futuro. O relatório que resulta dos trabalhos desta Célula reflecte as opiniões dos seus autores e não constitui, por isso, um documento emanado da Comissão ou por ela aprovado.

Por último, as autoridades competentes dos Estados-membros foram convidadas a apresentar as suas análises.

Das numerosas contribuições recolhidas <sup>8</sup>, é possível depreender, para além das posições em contraste ou mesmo contraditórias incidindo sobre os instrumentos de política audiovisual a utilizar ao nível da União, alguns pontos de vista quase unânimes que confirmam a necessidade de um vasto debate sobre o futuro do sector audiovisual na Europa:

é reconhecido ao sector audiovisual um lugar privilegiado entre os sectores industriais com forte potencial de crescimento, nomeadamente em termos de criação de emprego;

a questão da manutenção da diversidade das culturas nacionais e regionais, frequentemente expressa em termos de manutenção da escolha pelo público, está a partir de agora claramente ligada ao desenvolvimento de uma indústria de programas em larga medida europeia e rentável a prazo;

---

<sup>6</sup> Decisão do Conselho de 21.12.1990 relativa à execução de um programa de acção para promover o desenvolvimento da indústria audiovisual europeia (Media) (1991-1995); doc. Directiva 90/685/CEE publicada no J.O.C.E. L 380 de 31.12.1990 (pág. 37 a 44).

<sup>7</sup> Esta célula de reflexão, presidida por António Pedro de Vascelos (produtor de cinema e de televisão e antigo Coordenador do Secretariado Nacional para o Audiovisual de Lisboa) era composta por David Puttnam (produtor de cinema, director de ANGLIA TV e dirigente da empresa ENIGMA Productions), Michèle Cotta (jornalista e produtora de televisão na France 2, antiga Presidente da Alta Autoridade do Audiovisual e antiga Chefe do Serviço de Informação na TF1), Peter Fleischmann (realizador de cinema, dirigente da empresa Hallelujah Films e fundador da Federação Europeia dos Realizadores do Audiovisual) e Enrique Balmaseda Arias-Davila (advogado, antigo Conselheiro Jurídico da Televisão Espanhola e antigo Director-Geral do Instituto das Artes Cinematográficas e Audiovisuais de Madrid).

Esta célula beneficiou, por outro lado, dos conhecimentos específicos de Gaetano Stucchi (RAI), designadamente no que respeita às novas tecnologias.

<sup>8</sup> cf. Lista das Contribuições no Anexo 1.

a tecnologia da compressão digital é compreendida como "revolucionária" na medida em que parece chamada a alterar radicalmente a economia do sector acentuando, nomeadamente, o papel estratégico da indústria de programas;

se a União Europeia quiser encarar um reforço da sua política audiovisual, deve fazê-lo rapidamente, tanto para fazer face à urgência inerente à evolução tecnológica como para ter em consideração a inelutável liberalização do sector a nível internacional.

O presente livro verde reflecte amplamente estes elementos de consenso, mas pretende sobretudo lançar um vasto debate sobre as consequências que devem ser tiradas na União Europeia em termos de opções para o futuro.

Tendo em conta este espírito, irá ser objecto de uma ampla divulgação e de um processo de consulta aprofundado.

## **2 AS TENDÊNCIAS FUNDAMENTAIS NA INDÚSTRIA DE PROGRAMAS**

O diagnóstico da indústria europeia de programas revela as suas carências estruturais e os seus vícios de comportamento num momento em que se afirmam novas tendências resultantes da nova realidade tecnológica.

### **2.1. O diagnóstico**

As contribuições da Célula de Reflexão, dos meios profissionais e dos Estados-membros forneceram um diagnóstico frequentemente pormenorizado da situação actual da indústria europeia de programas. Independentemente de determinadas variações de perspectiva entre as diversas análises, nomeadamente no que toca às causas dos fenómenos examinados, o diagnóstico revela-se amplamente consensual.

Por conseguinte, a Comissão está em condições de definir os principais traços característicos das evoluções recentes do sector antes de determinar as principais transformações susceptíveis de serem antecipadas relativamente aos desenvolvimentos tecnológicos em curso, ligados à digitalização.

#### **2.1.1. A indústria cinematográfica**

A evolução do sector cinematográfico europeu aponta para um declínio flagrante da parte de mercado dos filmes europeus. As causas deste declínio são complexas. Existem, porém, certas linhas de força que são objecto de um consenso.

##### **i) O declínio da parte de mercado dos filmes europeus**

Face a uma constante redução da frequência das salas (actualmente em vias de estabilização nalguns Estados-membros), a exploração dos filmes cinematográficos desenvolve-se à volta do suporte televisivo (onde se desenvolve nomeadamente o papel das cadeias de televisão de acesso pago) e do suporte vídeo-cassete. O sucesso de um filme nestes diferentes sectores é muitas vezes determinado pelo sucesso nas salas, mas a maior parte das receitas do sector provêm agora da exploração vídeo (quer se trate de aluguer ou de venda).

Ora, qualquer que seja o suporte considerado, a parte de mercado dos filmes europeus não parou de decrescer em proveito de filmes extra-europeus, principalmente norte-americanos.

Com efeito, a quebra de frequência das salas apenas afectou os filmes europeus, ao passo que os filmes norte-americanos conseguiram conservar o seu público, elevando a sua parte de mercado a uma média próxima dos 80% em toda a União Europeia. O efeito de "vitrine" do sucesso da exibição em sala repercutiu-se naturalmente a nível da exploração televisiva e em vídeo.

##### **ii) A compartimentação dos mercados nacionais**

A diversidade cultural e linguística constitui efectivamente um factor de compartimentação dos mercados. Porém, face à reduzida circulação intra-europeia das obras cinematográficas europeias, verifica-se uma ampla distribuição pan-europeia dos filmes norte-americanos.

Este paradoxo redonda numa bipolarização da oferta entre filmes nacionais (tributários, em número e em potencial económico, da dimensão do respectivo mercado nacional) e filmes não europeus.

Entre os factores identificados como causas deste fenómeno, é unanimemente apontada a deficiência das estruturas de distribuição europeias. Todavia, para além desta realidade estrutural, alguns salientam a falta de tomada em consideração do mercado no conjunto do processo de criação, de produção e de distribuição.

\* **A fragmentação das estruturas de distribuição**

A indústria cinematográfica norte-americana investiu maciçamente na distribuição e na promoção dos seus filmes no conjunto do território comunitário. Dado que as receitas de exploração no mercado europeu são agora indispensáveis para cobrir os custos de produção em alta constante, a indústria cinematográfica norte-americana desenvolve estratégias pan-europeias que assentam em poderosas redes de distribuição.

Em contrapartida, a indústria cinematográfica europeia defronta-se com a fragmentação das estruturas de distribuição. Com cerca de 1000 empresas de distribuição na Europa para cerca de 400 filmes europeus produzidos anualmente, este sector encontra-se sobredimensionado sem oferecer verdadeiras redes europeias de distribuição internacional.

Esta situação tem como resultado o facto de apenas 20% dos filmes europeus saírem das respectivas fronteiras nacionais. Os filmes são lançados em alguns países sem que o seu lançamento obedeça a uma estratégia global. Apenas o êxito nos primeiros mercados de exploração irá determinar um alargamento da distribuição. Esta abordagem por etapas sucessivas priva os distribuidores das economias de escala susceptíveis de serem realizadas no âmbito de uma estratégia global de promoção.

Para além disso, esta fragmentação fez com que este sector da distribuição fosse progressivamente incapaz de investir na produção cinematográfica, privando assim a indústria não só de recursos, mas também de uma ligação indispensável com o mercado.

\* **Uma má tomada em consideração do mercado**

A rutura dos laços essenciais com o mercado manifesta-se principalmente a dois níveis:

Na fase da criação, os projectos europeus sofrem de uma ausência de desenvolvimento. É, com efeito, durante esta etapa crucial que as ideias originais devem ser retrabalhadas na perspectiva de uma melhor tomada em consideração dos diferentes públicos e, nomeadamente, dos públicos europeus e mundiais. A este propósito, é de lamentar que certos mecanismos de apoio público demasiadamente orientados para a produção local não promovam de forma suficiente a tomada em consideração dos mercados europeus e transnacionais.

Esta fase criação/desenvolvimento é fundamental: mesmo contando com os mecanismos mais sofisticados de distribuição, a indústria cinematográfica europeia não poderá tornar-se competitiva se não tiver em linha de conta os gostos e as exigências do público.

Na fase da promoção e de "marketing", face aos investimentos maciços dos operadores norte-americanos (os "blockbusters" dispõem frequentemente de um orçamento de promoção

equivalente ao orçamento de produção), as campanhas europeias são subdimensionadas e carecem de experiência em matéria de "marketing" pan-europeu e mundial.

### iii) A espiral do défice

O aumento dos custos de produção, a par desta carência de exploração dos diferentes mercados, impele a indústria cinematográfica europeia para a espiral de um défice crónico.

A intervenção cada vez mais importante dos organismos de radiodifusão televisiva no financiamento da produção cinematográfica não alterou fundamentalmente esta lógica até ao presente. Os seus investimentos em co-produção visam principalmente assegurar o acesso a programas atractivos para audiências frequentemente nacionais.

Esta falta de dimensão da produção cinematográfica europeia, confinada a mercados nacionais demasiadamente estreitos para assegurar a progressão dos investimentos e a sua rentabilização, manifesta-se a todos os níveis, a montante e a jusante da produção propriamente dita. Este fenómeno conduz a uma crise de confiança que desvia os capitais europeus, designadamente para a indústria norte-americana de programas.

### iv) Os efeitos perversos dos sistemas de apoio

Para além das insuficiências ligadas à dimensão com demasiada frequência exclusivamente local dos mecanismos de apoio, a multiplicação dos fundos nacionais e regionais de ajuda à produção cinematográfica, cujas modalidades de funcionamento não têm frequentemente em conta, ou não têm suficientemente em conta, os imperativos do mercado, pode encorajar a emergência de comportamentos "de dependentes da assistência" na indústria europeia.

Nos casos em que este fenómeno se produz, os operadores europeus tornam-se peritos no accionamento desses fundos em detrimento da respectiva capacidade para assumir riscos financeiros à medida das receitas que é possível virem a conseguir realizar no mercado. Consequentemente, desenvolvem projectos sem se preocuparem com o público potencial, sabendo que uma parte significativa dos custos de produção irá ser coberta por ajudas públicas.

O facto de os filmes cinematográficos produzidos graças a financiamentos públicos não serem por vezes objecto de qualquer difusão nas salas de cinema constitui um exemplo claro deste fenómeno.

Este fenómeno não resulta da ajuda pública em si, que pode constituir um estímulo eficaz no desenvolvimento de projectos rentáveis na condição de as respectivas modalidades terem em conta a dimensão do mercado. Verifica-se igualmente que o fenómeno inverso pode ocorrer, ou seja, que nos casos em que é suprimida a totalidade da ajuda pública, a indústria cinematográfica desaparece quase por completo. É por esta razão que é necessário reflectir sobre as prioridades, o volume e os mecanismos do apoio financeiro público na União Europeia.

### **2.1.2. A indústria televisiva**

No sector da televisão, a explosão da procura de programas não se traduziu por um reforço da indústria europeia de programas, que assim se mantém compartimentada em mercados demasiado limitados.

#### **i) Explosão da procura e aumento dos custos de produção**

A multiplicação do número de organismos de radiodifusão televisiva no decurso dos anos 80 bem como o aumento da duração diária de emissão levaram a uma explosão da procura de programas.

O aumento das receitas do sector não permitiu compensar o aumento dos custos de produção ou a subida dos preços dos direitos de emissão de acontecimentos desportivos. Os orçamentos de programação diminuíram e os organismos de radiodifusão televisiva tiveram de recorrer maciçamente à importação de programas extra-europeus provenientes de catálogos já amortizados noutros mercados.

#### **ii) A deficiente circulação intra-europeia dos programas**

Além disso, tendo-se desenvolvido numa base exclusivamente nacional a maior parte dos novos serviços de radiodifusão televisiva, a produção televisiva concentrou-se na satisfação de audiências nacionais com programas que circulam muito pouco no interior da Comunidade (quando muito no interior de zonas linguísticas homogéneas).

O volume das co-produções e dos co-financiamentos que envolvem operadores de diversos Estados-membros é insuficiente para permitir o desenvolvimento de projectos susceptíveis de interessar audiências europeias ou mundiais. Esta carência faz-se sentir, nomeadamente, na produção de telefilmes e, principalmente, de séries, de filmes de animação e de documentários, dada a importância que este tipo de programas tem na constituição de catálogos. Trata-se, em princípio, de programas "de stock" susceptíveis de múltiplas explorações ao longo do tempo. Ora, são os catálogos deste tipo de programas que constituem o património económico de uma indústria de programas televisivos.

#### **iii) A insuficiência a nível das estruturas de produção e dos catálogos**

As estruturas de produção continuam dispersas, frequentemente dependentes de um ou de dois organismos de radiodifusão televisiva nacionais, de uma dimensão insuficiente para afrontar mercados mais vastos. São subcapitalizadas e os limites dos seus fundos próprios reduzem as suas possibilidades de constituir catálogos, sendo a maior parte dos direitos referentes aos programas geralmente cedidos aos organismos de radiodifusão televisiva que asseguram o financiamento da produção.

Na altura em que o surgimento da televisão com acesso pago pôs em evidência o papel estratégico dos catálogos no lançamento de novos serviços, a indústria televisiva europeia sofre destas fraquezas estruturais.

Paralelamente, nota-se uma tendência para a integração vertical dos organismos de radiodifusão televisiva, a montante em direcção à produção e a jusante em direcção às tecnologias de acesso

condicionado e aos equipamentos de recepção individual<sup>9</sup>. Os recentes movimentos de aliança na Europa demonstram que esta tendência se vai reforçar, de modo a aglomerar, em torno dos grupos de comunicação, os operadores de telecomunicação, os detentores de catálogos e os fabricantes de equipamentos.

De modo geral, apesar das especificações dos seus pólos cinematográfico e televisivo, a indústria europeia de programas é caracterizada por:

- a sua fragmentação em torno de mercados nacionais que dificilmente permitem a sobrevivência de empresas de dimensão insuficiente para afrontar os mercados europeus e mundiais;
- a compartimentação destes mercados nacionais é reforçada pela insuficiência a nível da distribuição e da circulação transnacional dos programas;
- o seu aprisionamento na espiral de um défice crónico;
- a sua incapacidade para atrair os capitais europeus, disponíveis contudo para investimentos nas indústrias extra-europeias de programas.

## **2.2. A nova realidade tecnológica**

A passagem da emissão analógica à emissão digital que se perfila a cada vez mais curto prazo apresenta tais potencialidades que justifica o qualificativo de "revolucionária".

Baseada na compressão digital cujas proezas se multiplicam todos os dias (a enorme quantidade de informações necessárias para a emissão de uma imagem em movimento encontra-se «comprimida», isto é, reduzida por intermédio de algoritmos), a difusão digital permite:

- encaminhar para um mesmo vector de comunicação muito mais informações;
- encaminhar as mesmas informações por múltiplos vectores (feixes hertzianos, cabo, satélite, linhas telefónicas, etc.), desenvolvendo vários níveis de interactividade com o utilizador final;
- aceder às informações, armazená-las, reelaborá-las e combiná-las de acordo com as necessidades do utilizador final;
- combinar nas mesmas redes serviços destinados aos consumidores e às empresas. A justificação económica e social do elevado investimento necessário prende-se com esta

---

<sup>9</sup> Os equipamentos de recepção individual são principalmente (para além dos descodificadores) as antenas parabólicas.



oportunidade de utilização alargada, bem como com as vantagens possíveis tanto para o utilizador como para as empresas que fornecem os serviços.

\* A primeira possibilidade oferece uma dupla opção aos serviços audiovisuais<sup>10</sup> que terão a possibilidade de escolher entre a quantidade e a qualidade de emissão ou de combinar as duas.

A opção quantitativa permitirá aos serviços utilizar um mesmo vector, quer para oferecer vários serviços diferentes (conjunto de serviços cada vez mais especializados), quer para difundir um mesmo serviço com desfasamentos no tempo (Near Video on Demand).

A opção qualitativa permitirá jogar com os diversos parâmetros qualitativos da emissão audiovisual desde os serviços de alta definição até à televisão móvel passando por todas as qualidades e formatos de imagem, os diferentes canais de som e os serviços anexos (teletexto, etc.), num mesmo vector de emissão.

\* A segunda possibilidade proporciona uma concorrência total entre todos os modos de emissão de programas audiovisuais, misturando estreitamente radiodifusão televisiva e telecomunicações. Graças às tecnologias digitais, o acesso a um vector de comunicação tornar-se-á cada vez menos dispendioso. Estas tecnologias têm a capacidade de reduzir o problema da escassez de frequências. Assim, se para a difusão por satélite ou por cabo, as potencialidades da difusão digital podem ser facilmente concretizadas, já no que toca à difusão hertziana terrestre tal concretização depende largamente das opções adoptadas pelos Estados-membros em matéria de planificação das frequências. As arbitragens relativas aos modos de emissão far-se-ão em função do nível de interactividade com o consumidor final exigido por cada tipo de serviço.

\* A terceira possibilidade proporciona virtualmente o acesso a toda a informação a todo o momento. Ela conduz igualmente ao conceito de multimédia que permite combinar livremente imagens, textos, sons, permitindo ao utilizador final navegar livremente na totalidade das informações disponíveis.

Dada a importância e a rapidez da revolução tecnológica (digital) em curso, as indústrias europeias de equipamento e de programas informáticos (em sentido lato) terão provavelmente necessidade de procurar e de desenvolver novas formas de cooperação e novas alianças estratégicas para explorar as suas forças respectivas. Se as oportunidades multimédia são supostas beneficiar as empresas europeias, então todos os agentes devem encontrar estímulos suficientes para cooperar nesse sentido.

\* A quarta possibilidade faz com que seja difícil aceitar que os atrasos na criação de infra-estruturas digitais avançadas ponham em causa não só a disponibilidade, em termos do consumidor, de uma gama de serviços de educação, de entretenimento e de informação, mas também o desenvolvimento de serviços de carácter empresarial destinados a utilizadores

---

<sup>10</sup> O termo "serviço audiovisual" abrange, neste contexto, os serviços de radiodifusão televisiva, bem como todos os serviços de telecomunicação susceptíveis de difundir programas audiovisuais (cf. página 7 infra).

profissionais, essencial para a competitividade das empresas europeias.

Estas potencialidades do digital respeitam ao conjunto dos nossos sistemas de comunicação, mas terão um impacto determinante sobre a economia do sector da imagem. Sem optar por um cenário determinado é possível identificar as grandes tendências que resultarão desta evolução tecnológica, tanto mais que a maior parte destas tendências apenas constitui um reforço e uma aceleração de tendências já existentes no mercado audiovisual.

### **2.2.1. A individualização da oferta**

Se o público foi sempre a razão de ser do programa ou do serviço audiovisual, as diversas formas de distribuição ou de difusão destes programas e destes serviços, bem como as lógicas económicas que as suportam, influenciam largamente o peso do consumidor no conjunto do processo.

Ao lado da lógica de "Mass Media" que estrutura a oferta de televisão generalista financiada pela taxa ou pela publicidade, o desenvolvimento da televisão com acesso pago, temática ou não, introduziu uma lógica de fidelização de telespectadores menos numerosos mas susceptíveis de financiar directamente o serviço de que se fizeram assinantes.

A introdução de novos tipos de serviços vai acelerar este processo de individualização da oferta que se estruturará em torno da escolha e do poder de compra do consumidor. Por exemplo:

- o *Pay-per-View (PPV)* permite ao consumidor seleccionar a emissão da sua preferência numa grelha de programas limitada tanto pelo número de programas difundidos como pelos horários fixos no início da emissão (por exemplo, 10 filmes a começar de 15 em 15 minutos); o consumidor paga somente a emissão seleccionada;
- o *Video-on-Demand (VOD)* permite ao consumidor seleccionar, a todo o momento, o programa (ou extracto de programa) da sua preferência num catálogo virtualmente ilimitado (os limites são económicos - capacidade de adquirir os direitos de difusão dos programas - e técnicos - capacidade de armazenamento e de gestão do fornecedor central); o consumidor só paga o programa (ou o extracto de programa) seleccionado;
- numerosos tipos de serviços interactivos (permitindo diversos níveis de diálogo entre o público e o serviço audiovisual) e multimédia (combinando tipos diferentes de informações) são susceptíveis de se desenvolver, permitindo um consumo cada vez mais individualizado.

Esta passagem de um consumidor mais ou menos passivo a um consumidor activo tem consequências na economia do sector audiovisual. Uma vez que o financiamento do sector assenta cada vez mais na despesa individual, o seu funcionamento estará mais próximo do mercado cinematográfico em sala ou do mercado vídeo. A conquista do espectador vai nomeadamente

tornar indispensável um reforço do elo promoção/distribuição dos programas.

### **2.2.2. A internacionalização e a globalização**

O surgimento de novas possibilidades técnicas para o desenvolvimento de serviços audiovisuais transnacionais e mesmo transcontinentais (satélite, cabo e telefone) e para a diversificação dos suportes (vídeo-cassete, vídeo-disco, CD-ROM <sup>11</sup>, CD-I <sup>12</sup>) apenas constitui uma manifestação de uma tendência para a internacionalização e para a globalização induzida pela economia do sector.

O aumento constante dos custos de produção dos programas audiovisuais tornou indispensável a extensão do seu mercado de exploração, quer visando novos territórios, quer diversificando as formas de exploração. Esta extensão, por seu lado, necessita de novos investimentos, designadamente no sector da programação/distribuição, os quais impõem a prazo o desenvolvimento de uma estratégia mundial e global.

A indústria europeia de programas tem-se submetido mais do que seguido esta tendência. Não tendo ainda explorado as potencialidades do seu mercado interno, tal indústria não dispõe das estruturas adequadas para beneficiar desta dimensão fundamental do crescimento do sector.

### **2.2.3. Explosão da procura de programas e necessidade de catálogos**

Uma visão articulada do sector audiovisual na perspectiva da revolução numérica permite distinguir três funções diferentes:

- o detentor dos direitos fornece os programas;
- o serviço audiovisual estrutura uma oferta específica em função do seu conhecimento dos diversos mercados;
- o vector de comunicação fornece um suporte aos serviços.

A supressão das limitações inerentes à escassez de frequências por intermédio da compressão digital, cujo potencial é facilmente realizável a curto prazo para a difusão por cabo e por satélite, vai modificar profundamente as relações de poder neste sector. É óbvio que, no centro deste processo de desenvolvimento do mercado, os operadores que desenvolverem novas aplicações e fornecerem serviços diversificados ao consumidor reforçarão o seu poder. Porém, tal pressupõe que estes operadores desenvolvam estratégias baseadas no conteúdo: o potencial de

---

<sup>11</sup> Inventado em 1985 pela Philips, o CD-ROM (Compact Disc Read Only Memory) é um disco compacto capaz de armazenar uma enorme quantidade de informações multimédia (imagens, sons, textos, etc.) para serem lidas por um microcomputador.

<sup>12</sup> Inventado pela Philips e pela Sony, o CD-I (Compact Disc Interactive), é, como o CD-ROM, um suporte de aplicação multimédia mas cujo leitor se liga directamente à televisão com as facilidades de utilização ligadas aos telecomandos. Numerosos títulos de programas populares (jogos, educação, cultura, cinema) já se encontram disponíveis no mercado.

um serviço será directamente determinado pelos direitos audiovisuais que ele tenha sabido adquirir em exclusivo.

Esta estratégia de conteúdo, que é igualmente válida tanto para os grupos de comunicação como para os fabricantes de equipamentos ou para os operadores de telecomunicação, é claramente ilustrada pelas alianças operadas, nomeadamente nos Estados Unidos: as integrações verticais da MCA e da Matsushita, da Columbia e da Sony, da Polygram e da Philips ou da Paramount e da Viacom demonstram que os operadores mais poderosos a nível do mercado mundial procuram controlar os mais importantes catálogos de programas.

As oportunidades proporcionadas por esta lógica aos detentores de direitos medir-se-ão, por um lado, num plano qualitativo: sendo a qualidade de um programa determinada pela relação entre o número de consumidores que ele é susceptível de atrair e o preço que eles são susceptíveis de pagar pelo seu consumo; e, por outro lado, num plano quantitativo: o lançamento de novos serviços apoiar-se-á numa massa crítica de programas constituindo um catálogo coerente em relação a um segmento determinado do mercado; por outro lado, a regularidade da produção (quantitativa e qualitativa) será um trunfo determinante na estruturação das relações entre a indústria de programas e os serviços audiovisuais.

O desafio da estrutura de produção das indústrias europeias de programas revela-se assim fundamental.

A capacidade para oferecer uma grande diversidade de programas, que é uma das principais consequências da revolução digital, permitirá fazer face a uma gama bastante diversificada de necessidades e de tipos de utilizadores. As economias de escala na produção de programas continuarão a ser sempre significativas, mas irão surgir numerosas oportunidades no que diz respeito a programas destinados a audiências restritas e especializadas. Este elemento é importante dado que a fragmentação cultural da Europa constituiu um factor negativo para a competitividade da indústria audiovisual europeia: a exploração da diversidade cultural pode tornar-se numa oportunidade.

#### **2.2.4. Novos produtos**

A digitalização não vai apenas originar uma diversificação dos meios de distribuição, em sentido lato, dos programas audiovisuais. Os novos suportes (CD-I, CD-ROM) e os novos serviços (serviços a pedido, bases de dados...) alteram a noção de programas audiovisuais para dar origem a um amplo leque de novos produtos audiovisuais.

As funções de educação, de informação e de entretenimento tradicionalmente confiadas - segundo modalidades que variam de um Estado-membro para outro - à televisão serão desenvolvidas em novas aplicações, através da exploração das potencialidades do universo multimédia e da interactividade.

A título de exemplo, o domínio do ensino e da formação à distância que foi identificado como um vector-chave, nomeadamente no que diz respeito às regiões periféricas, e a formação contínua do pessoal das pequenas e médias empresas constituem uma pista importante para o

desenvolvimento de novos tipos de serviços e de produtos <sup>13</sup>.

O alargamento, no que respeita a todos estes domínios, da gama de produtos que se encontram já disponíveis no mercado permite entrever certas novas dialéticas no interior da indústria de programas.

Por um lado, a relação entre programas clássicos (cinematográficos e televisivos) e novos produtos pode ser colocada em termos de sinergias no âmbito da globalização da indústria; por exemplo, um filme cinematográfico (ou um filme de animação) que obteve um êxito mundial será sem dificuldade utilizado como base de um novo jogo de vídeo (os personagens e os cenários podem aliás ser directamente integrados no jogo sob uma forma digital); de igual forma, a produção de imagens por computador destinadas aos jogos permite desenvolver uma experiência fundamental em termos da produção de programas de animação ou de efeitos especiais para os filmes. Resumindo, qualquer imagem produzida e qualquer experiência adquirida em qualquer subsector audiovisual poderão dar origem a novos produtos ao longo deste sector.

Por outro lado, esta relação pode ser colocada em termos de substituição: dada a impossibilidade de aumentar indefinidamente o tempo diário consagrado aos lazeres, é possível que o tempo consagrado pelos consumidores à utilização de jogos de vídeo, de serviços educativos ou outros (na televisão ou no computador doméstico) dê origem, a prazo, a uma redução do tempo consagrado ao consumo de programas clássicos. Nesta perspectiva, é difícil prever qual será o lugar respectivo (tanto em termos económicos como culturais) dos diferentes tipos de produtos audiovisuais.

À luz deste rápido esboço da problemática multimédia, embora seja impossível definir as fronteiras do sector audiovisual, é indispensável definir a indústria de programas a que o presente livro verde se refere.

Por indústria de programas, entende-se a indústria que produz os filmes cinematográficos e os programas de televisão.

Dentro desta última categoria, privilegiamos a produção de programas "de stock" (ficção, animação, documentários de criação) susceptíveis de explorações múltiplas ao longo do tempo e que constituem, consequentemente, a base dos catálogos. Os restantes tipos de programas televisivos (de fluxo) são economicamente mais importantes para os organismos de radiodifusão televisiva e para os produtores, mas o seu valor é esgotado (ou quase) na sua primeira difusão.

---

<sup>13</sup> A importância destes meios audiovisuais (e, em especial, da televisão) na educação e na formação é designadamente salientada na proposta de programa específico sobre as investigações socio-económicas finalizadas que a Comissão acabou de adoptar no contexto do 4º Programa-quadro de Investigação e Desenvolvimento. A interactividade e a individualização são, com efeito, dois elementos importantes das novas tecnologias da informação e da comunicação e requerem investigações aprofundadas no plano pedagógico.

Esta indústria de programas "clássicos" é chamada a diversificar-se e a explorar as novas possibilidades técnicas. Todavia, a riqueza dos seus catálogos "clássicos" constituirá um elemento determinante do êxito e das vantagens económicas dessa diversificação.

Numa altura em que as novas tecnologias possibilitam novas formas de produção e de comunicação da imagem, é fundamental concentrarmo-nos nestes programas cinematográficos e televisivos:

- \* eles são com efeito a fonte e a razão de ser de tudo o que se convencionou chamar «sector da imagem»;
- \* são essenciais na competição mundial para o lançamento de novas tecnologias neste sector, fazendo o público a sua escolha em função dos conteúdos e não das tecnologias que os veiculam;
- \* estão no centro da dimensão cultural deste sector económico já que a força de uma indústria de programas determina em larga medida a irradiação cultural do país ou da região de que ela emana, transmitindo não somente uma herança mas também modos de vida que por sua vez influenciam o quotidiano dos cidadãos/consumidores de imagens;
- \* são o elo fundamental que liga uma série de criadores e de empresas na cadeia formada pela criação, produção, distribuição e exploração.

Os programas cinematográficos e televisivos europeus constituem, pois, um capital cultural e económico fundamental e o presente livro verde propõe uma reflexão sobre as modalidades de salvaguarda, de desenvolvimento e de exploração desse capital.

### **2.2.5. Imperativo industrial**

O conjunto dos pontos precedentes converge para um imperativo industrial tanto do ponto de vista da dimensão das estruturas como dos seus modos de funcionamento.

A mundialização do mercado, o aumento dos custos de produção e de promoção necessitam, não só do talento mas também das estruturas industriais que disponham de uma dimensão crítica para atrair os financiamentos necessários e para constituir catálogos de programas atractivos nos diversos mercados.

As futuras redes digitais de alta velocidade serão partilhadas por serviços totalmente diferentes: telefonia vocal, informação, "video-on-demand", programas educativos, etc. A utilização de tecnologias comuns e a proximidade das actividades serão susceptíveis de influenciar a estrutura de indústrias actualmente independentes. As convergências de interesses e as alianças técnicas irão implicar a indústria cinematográfica, os operadores de cabo ou de telecomunicações, a indústria de edição, bem como os fabricantes de tecnologias de informação e de comunicação. Os efeitos deste fenómeno poderão vir a revelar-se muito importantes para a estrutura financeira da indústria audiovisual e para o alargamento das oportunidades de diversificação oferecidas à indústria.

Para além da dimensão crítica das empresas, o imperativo industrial respeita igualmente às lógicas de funcionamento da indústria. Como a economia do sector assenta cada vez mais na escolha individual do consumidor, é importante que cada programa encontre o seu público, que cada produção tenha determinado os segmentos de mercado nos quais é susceptível de se ver rentabilizada. A este respeito, a estruturação dos fluxos de informação provenientes dos diferentes mercados da exploração dirigidos às indústrias de programas<sup>14</sup> é tão fundamental como a informação do público. A produção audiovisual não apresenta as mesmas limitações conforme se vise o mercado mundial, um mercado local ou um segmento muito especializado de um mercado transnacional.

---

<sup>14</sup> A experiência, designadamente, dos serviços codificados e de todos os serviços que se apoiem no desenvolvimento e na manutenção duma base de assinantes, vai revelar-se crucial para o conhecimento dos diferentes públicos. Os criadores e produtores europeus devem poder colaborar estreitamente com estes especialistas procurando um desenvolvimento e um marketing mais ajustado dos seus projectos.

Do mesmo modo as informações relativas aos desenvolvimentos tecnológicos que afectam a produção e a exploração de programas audiovisuais devem ser eficazmente retransmitidas aos criadores, produtores e outros profissionais do sector imagem.

### **3 OS DESAFIOS PARA A INDÚSTRIA EUROPEIA DE PROGRAMAS**

A indústria europeia de programas, para além dos problemas já identificados, deve enfrentar os desafios que se colocam na perspectiva da emergência de uma nova sociedade da informação: por um lado, o risco de um enstufamento nos mercados locais sem tirar partido do crescimento global do sector; por outro, o desenvolvimento de uma indústria competitiva que valorize a diversidade das nossas culturas e que seja capaz de criar novos postos de trabalho na Europa.

#### **3.1. O sector audiovisual na nova "sociedade de informação"**

Numa perspectiva de médio/longo prazo, o Livro Branco sobre "Crescimento, Competitividade, Emprego", consagra, no seu capítulo "A sociedade em mutação, as novas tecnologias", dois desenvolvimentos importantes relativos à sociedade de informação e ao sector audiovisual<sup>15</sup>.

Salientando a importância da gestão, da qualidade e da rapidez da informação para o crescimento económico, o Livro Branco enuncia os princípios de base para a criação e o funcionamento de um espaço comum da informação, articulado em torno de vários níveis indissociáveis:

- os equipamentos, componentes e programas informáticos que permitem efectuar o tratamento da informação pelos utilizadores;
- as infra-estruturas físicas (as redes de comunicação, os satélites...);
- os serviços de telecomunicações de base;
- as aplicações que proporcionam aos utilizadores grande variedade de serviços;
- os utilizadores.

O Livro Branco salienta a importância da criação de um espaço comum de informação deste tipo para o crescimento, a competitividade e o emprego na Europa. Esta análise impõe-se a fortiori no que toca ao reforço do sector audiovisual europeu, dado que este reforço irá permitir aumentar as escolhas do consumidor e desenvolver novas oportunidades para as indústrias de programas.

As consequências da "revolução digital" esboçadas para o sector audiovisual apenas constituem uma manifestação particular do surgimento de uma «nova sociedade de informação» que é chamada a transformar profundamente numerosos aspectos da vida económica e social. A expansão fulgurante das tecnologias da informação e da comunicação proporcionadas pela emissão digital revela-se um poderoso factor de melhoria económica e social: factor de crescimento, factor de coesão económica e social, factor de eficácia das outras grandes infra-estruturas, factor de desenvolvimento de novos serviços e assim, factor de criação de empregos.

##### **3.1.1. Os objectivos da estratégia europeia**

Face às estratégias desenvolvidas nos Estados Unidos e no Japão, largamente apoiadas no desenvolvimento das infra-estruturas de informação (as "auto-estradas digitais") e as novas tecnologias de informação e de comunicação, a União Europeia deve reforçar a sua acção com

---

<sup>15</sup> Capítulo V, pontos A e C.



vista à criação rápida de um verdadeiro espaço comum de informação.

O Livro Branco identifica três objectivos fundamentais para esta estratégia europeia:

- a acção a empreender deve ser orientada desde o início numa perspectiva mundial, designadamente através de alianças internacionais;
- deve ter em conta as particularidades europeias (multilinguismo, diversidade cultural, heterogeneidade económica);
- deve criar as condições para que, num sistema internacional aberto e concorrencial, a Europa conserve um nível suficiente de domínio das tecnologias de base e uma indústria eficiente e competitiva.

Pôr em prática estes objectivos, maximizando o impacto sobre o emprego, favorecendo o desenvolvimento de novos mercados e de um ambiente concorrencial, pressupõe realizar uma política europeia em torno de cinco eixos prioritários interdependentes:

- difundir nas empresa as melhores utilizações das tecnologias da informação e da comunicação e desenvolver aplicações europeias neste domínio;
- criar e pôr em prática um enquadramento regulamentar e político que estimule a iniciativa privada privilegiando a abertura à concorrência, a universalidade dos serviços, a normalização e a transparência garantindo simultaneamente a protecção dos dados e da vida privada, bem como a segurança dos sistemas de informação e de comunicação;
- dotar a Comunidade de serviços de base de telecomunicações transeuropeias privilegiando a inter-operacionalidade das redes;
- desenvolver formações adequadas;
- dominar as tecnologias e reforçar o desempenho da indústria europeia das técnicas de informação e de comunicação, designadamente pela promoção de um estado de vigília tecnológica e pelo apoio dos esforços de investigação e de desenvolvimento.

### **3.1.2. As implicações para o sector audiovisual**

Os serviços audiovisuais que apenas constituem uma categoria específica numa gama cada vez mais extensa de serviços de informação destinados às empresas e aos consumidores, encontram-se naturalmente na primeira linha dos beneficiários da execução de uma tal estratégia. Seu "fornecedor", a indústria de programas partilha assim este interesse em assistir ao desenvolvimento rápido de um espaço comum de informação. Sem esta "aspiração", a jusante, pelo desenvolvimento de um máximo de serviços (desenvolvimento da procura), qualquer incentivo à indústria europeia de programas (incentivo à oferta) estaria condenado ao insucesso.

Para além das tendências ligadas à nova realidade tecnológica, mas que se observam já no mercado dos programas audiovisuais (nomeadamente, a mundialização e a globalização da indústria), a maior parte dos eixos prioritários inerentes à criação de um espaço comum de informação encontra facilmente correspondência no sector audiovisual.

A difusão das novas tecnologias designadamente nas empresas do sector da produção de programas é uma aposta essencial numa altura em que o próprio conceito de programa deve ser revisto à luz das evoluções multimédia. Nesta perspectiva, as novas tecnologias da informação e da comunicação levam não só a repensar a maneira de desenvolver e de produzir novos "produtos audiovisuais" mas também a ensinar a utilizar um grande número de novos modos de exploração e de reciclagem dos catálogos existentes, permitindo assim uma nova irradiação das culturas europeias.

A criação de um ambiente competitivo deve permitir o surgimento de novos tipos de serviços susceptíveis de valorizar economicamente a diversidade da produção audiovisual europeia.

O desenvolvimento das infra-estruturas sob a forma de redes de comunicação transeuropeias deve permitir aumentar a dimensão dos novos mercados e, assim, aumentar a rentabilidade dos investimentos tanto dos serviços audiovisuais como das indústrias de programas.

O desenvolvimento de formações adequadas nas indústrias de programas é não só essencial para orientar os profissionais para o mercado mas também para lhes permitir tirar partido das potencialidades das novas tecnologias.

O conjunto destas orientações prepara o enquadramento necessário para que a indústria europeia de programas tire partido da convergência com os sectores das telecomunicações, da edição, da electrónica de grande consumo e da informática. A entrada de novos actores, financeiramente mais poderosos, na esfera audiovisual abre perspectivas simultaneamente em termos de novos investimentos e de novos mercados para a indústria europeia de programas.

O Livro Branco (que anuncia o presente livro verde <sup>16</sup>) apresenta igualmente uma tradução deste potencial de desenvolvimento do sector audiovisual em termos de emprego e precisa nomeadamente que:

"O sector audiovisual apresenta uma estrutura altamente trabalho-intensiva... O sector oferece intrinsecamente um grande número de postos de trabalho que exigem um alto nível de

<sup>16</sup>

O Livro Branco precisa (Capítulo V, ponto C) que:

"Além disso, a Comissão apresentará durante o primeiro semestre de 1994 um Livro Verde sobre a política audiovisual, que propõe possíveis desenvolvimentos e o aperfeiçoamento dos actuais instrumentos políticos neste domínio, com o objectivo de maximizar o seu impacto e contribuir para garantir não só a sobrevivência, mas também o crescimento de uma indústria de "software" audiovisual viável na Europa até ao ano 2000."

especialização, ou "intelectuais", como técnicos, actores, argumentistas, realizadores, etc. O sector é, assim, potencialmente menos vulnerável à concorrência dos mercados com custos de mão-de-obra mais baixos. Embora faltem estatísticas fiáveis sobre o emprego no sector, calcula-se que, pelo menos, 1,8 milhões de pessoas trabalhem na área dos serviços audiovisuais na CE... A forte tendência para o crescimento por parte da procura, acentuada pelo desenvolvimento tecnológico, no sector do "software" audiovisual na Europa e a natureza e estrutura dos postos de trabalho que pode oferecer tornam claro que existe um potencial notável para a criação de empregos no sector. Se se mantiverem as condições actuais, tendo em conta as previsões de crescimento do sector, e na condição de esse crescimento se traduzir na criação de empregos na Europa e não em transferências financeiras da Europa para outras partes do mundo, a criação de empregos poderá ser da ordem dos 2 milhões até ao ano 2000. Além disso, considerando que, caso sejam disponibilizados os devidos recursos, existe um nítido potencial para um aumento da nossa parte de mercado, não é irrealista calcular que o sector dos serviços audiovisuais possa dar emprego, directa ou indirectamente, a quatro milhões de pessoas."

Esta indústria europeia de programas apenas pode aproveitar a expansão de um espaço europeu de informação. Mais ainda, deve participar na aceleração da sua realização. Com efeito, qualquer atraso nesta realização revelar-se-á futuramente como um ponto fraco para a nossa indústria de programas que deverá defrontar as indústrias extra-europeias preparadas para as lógicas multimédia do futuro e que acumularam a experiência e a capacidade de inovação que assegurarão o seu crescimento e a sua competitividade no mercado mundial.

### **3.2. Os riscos**

Face às diversas tendências que foram atrás identificadas, quais são os riscos e as oportunidades para as indústrias europeias?

Os principais riscos a que se encontram confrontadas as indústrias europeias de programas podem ser resumidos em poucas palavras: marginalização em segmentos de mercados sem tirar proveito do crescimento global do sector audiovisual.

#### **3.2.1. A asfixia dos mercados compartimentados**

Na ausência de uma descompartimentação dos mercados e de uma reorientação à escala europeia, a indústria europeia de programas está condenada a um estrangulamento progressivo dentro de fronteiras nacionais demasiado estreitas.

Se em certos Estados-membros a indústria pôde aproveitar, em parte, uma expansão inicial devida à multiplicação do número de serviços audiovisuais ou ao desenvolvimento do mercado de vídeo, fê-lo a maior parte das vezes numa perspectiva de curto prazo, sem travar o défice crónico da produção e sem constituir catálogos atractivos noutros mercados. A indústria norte-americana, pelo contrário, soube aproveitar plenamente esta expansão do mercado europeu, não hesitando de resto a investir no seu desenvolvimento (mercado de vídeo, televisão de acesso pago, reconstituição de redes de salas, etc.). Consolidaram-se as respectivas partes de mercado, e através da alavanca constituída pelos seus catálogos, a indústria norte-americana constitui um parceiro incontornável para o lançamento de novos tipos de serviços.

Com a "revolução digital", o mercado europeu é chamado a constituir a aposta primordial de toda e qualquer luta no mercado mundial. Apenas uma indústria verdadeiramente europeia, apoiada

nos seus operadores mais poderosos, poderá suportar a concorrência a que os gigantes mundiais da comunicação se entregarão inelutavelmente.

### **3.2.2. A recusa da modernidade**

Na ausência de uma tal indústria e considerando a falência económica e cultural que daí resultaria, poder-se-ia ser tentado a dificultar a instalação destas novas redes de distribuição tornadas mais eficazes pela unificação em torno da linguagem digital.

Porém, há que reconhecer que, para além das consequências desastrosas de uma tal recusa da modernidade nas indústrias europeias conexas (telecomunicações, informática, electrónica de grande consumo, edição, etc.), uma tal estratégia hipotecaria definitivamente as possibilidades de desenvolvimento das nossas indústrias de programas. Se a coordenação dos calendários e das medidas de reestruturação industrial através de todo o sector da comunicação se mostra essencial para permitir o reforço da indústria europeia de programas, o desenvolvimento de todas as redes de distribuição (e designadamente das redes tecnicamente mais avançadas) é indispensável para assegurar o crescimento do sector.

### **3.3. As oportunidades**

A Europa parece dispor de todos os elementos necessários para desenvolver uma indústria de programas forte e competitiva: ela tem os talentos (que de resto se exportam mais facilmente do que as obras...), um mercado doméstico de mais de 300 milhões de consumidores, dispõe de recursos financeiros suficientes e domina as novas tecnologias de produção <sup>17</sup> e de difusão (designadamente as da compressão digital que empresas europeias contribuem largamente a desenvolver nos Estados Unidos).

#### **3.3.1. Ultrapassar as barreiras linguísticas**

Para além das evidentes carências das estruturas industriais do sector audiovisual europeu, invoca-se geralmente, desde há trinta anos, a diversidade linguística e cultural europeia para explicar ou justificar o seu estado de crise perpétua e de subdesenvolvimento.

Sem discutir aqui a validade do argumento, deve notar-se que as potencialidades da "revolução digital" permitem contrariar e até mesmo utilizar o que tem sido entendido até agora como uma limitação estrutural.

No que diz respeito às línguas, a compressão digital permite desenvolver a edição e a emissão multilíngue em condições óptimas do ponto de vista económico. Quer se trate de associação de várias bandas de som quer de várias versões de legendagem, desde que elas existam, a compressão

---

<sup>17</sup> Para a produção em vídeo de alta definição, o sistema europeu - já digital - tornou-se num instrumento de excelentes resultados -incluindo em pós-produção (montagem, efeitos especiais, etc.) - e apreciado pelos produtores e realizadores de televisão e cada vez mais de cinema.

reduz consideravelmente os custos e permite a combinação de todas as possibilidades num mesmo suporte ou num mesmo vector de difusão, oferecendo ao público mais oportunidades de acesso aos programas europeus.

A exploração máxima destas novas possibilidades técnicas é indispensável para a descompartimentação dos mercados nacionais e para a circulação transfronteiras dos programas. Pressupõe um esforço especial em matéria de difusão destas tecnologias junto das empresas do sector. Pressupõe igualmente o desenvolvimento de uma dobragem e de uma legendagem de qualidade. Com efeito, os problemas de circulação das obras e de rejeição por parte do público encontram-se mais frequentemente ligados à má qualidade das versões dobradas ou legendadas do que à ausência de tais versões.

Na perspectiva da exploração do mercado europeu, o investimento na dobragem e na legendagem constitui um dos principais desafios prioritários.

### **3.3.2. Valorizar a diversidade**

No que respeita às "barreiras culturais", pode-se mostrar até certo ponto como a evolução para a individualização da oferta permite à Europa estruturar um mercado de qualidade em que a diversidade dos programas se torna num trunfo económico precioso.

Com efeito, num mercado onde o público se encontra confrontado a um aumento exponencial da oferta de suportes e segundo modalidades cada vez mais variadas, é essencial a diferenciação dos produtos. Depois de uma tendência para a uniformização da oferta de serviços procurando maximizar a sua audiência, a fragmentação do mercado levará os serviços a desenvolver uma estratégia de diferenciação visando satisfazer audiências cada vez mais reduzidas mas susceptíveis de financiar uma oferta específica.

Neste contexto, a diversidade e a qualidade de produção audiovisual europeia deve poder desenvolver-se em condições de viabilidade económica.

Um exemplo flagrante deste fenómeno pode ser retirado da evolução recente do mercado de venda de cassetes de vídeo <sup>18</sup>. Enquanto que o mercado de locação de cassetes de vídeo é quase exclusivamente consagrado a filmes cinematográficos, o da venda abriu-se rapidamente a programas não cinematográficos (programas para crianças, documentários, desporto, história natural, música, turismo, etc.) <sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Apesar do seu desenvolvimento recente, o mercado de venda de cassetes de vídeo (sell-through) ultrapassou já, em volume, o da locação: na RFA representa 55% do mercado global do vídeo.

<sup>19</sup> Por exemplo, no mercado britânico de venda de cassetes de vídeo, de 1991 a 1993, a proporção de filmes cinematográficos diminuiu de 44 % para 30 % enquanto que os programas de interesse geral e os programas de desporto e de saúde passavam respectivamente de 6 % a 22 % e de 6 % a 19 %. Mesmo se, actualmente, esta progressão beneficia principalmente programas locais, este segmento de mercado oferece a possibilidade de uma exploração de programas provenientes de diferentes países europeus.

Enquanto que na vertente cinematográfica as partes de mercado reflectem o domínio da indústria norte-americana (se bem que a experiência mostre que o mercado da venda permite explorar filmes europeus que não tiveram sucesso no mercado da locação), na vertente não-filme, a parte de mercado europeia está em progressão constante. Este segmento de mercado que demonstra a necessidade de diversidade do público europeu constitui de resto o único em que progride a parte europeia de mercado!

A mesma lógica aplica-se às possibilidades proporcionadas pelo desenvolvimento de novos suportes, nomeadamente multimédia. A título de exemplo, note-se a oportunidade que representa para a indústria de programas o potencial de exploração em suportes multimédia da riqueza colossal do património cultural europeu (museus, bibliotecas, sítios arquitectónicos...).

É tentadora a extrapolação desta análise no mercado global do século XXI, mas duas considerações prévias se impõem:

- a exploração de "mercados-nicho" pode permitir manter e desenvolver a diversidade, mas não pode substituir-se a uma estratégia visando desenvolver catálogos de programas atractivos nos segmentos de maiores dimensões dos mercados europeus e mundiais;
- a exploração destes «mercados-nicho» pressupõe uma abordagem pan-europeia: quanto mais estreita for a dimensão do público-alvo potencial de um serviço mais o serviço necessita de uma extensão territorial.

Por outro lado, desenha-se uma outra oportunidade cultural e económica com o desenvolvimento (ou a reconstrução) do sector audiovisual nos países da Europa Central e Oriental. Uma indústria europeia de programas forte e competitiva pode ao mesmo tempo apoiar este desenvolvimento e dele beneficiar.

A indústria europeia de programas pode realizar o seu impressionante potencial tal como esboçado no Livro Branco "Crescimento, Competitividade e Emprego", na dupla condição de oferecer programas competitivos em todos os tipos de mercados e de valorizar a diversidade europeia no conjunto do mercado europeu.

#### **3.4. Finalidades de uma política europeia para a indústria de programas**

Em conformidade com os seus objectivos e no âmbito das suas competências, a União Europeia tem vocação para facilitar a circulação dos programas audiovisuais e para estimular o desenvolvimento da indústria. Não obstante, é evidente que uma política europeia em termos da indústria de programas terá que resultar de um esforço colectivo no que diz respeito ao conjunto dos agentes da União.

No termo da análise anterior, clarificam-se as orientações de uma tal política:

A nível do desenvolvimento do mercado, a indústria europeia de programas deve tirar proveito do potencial de crescimento oferecido pelo desenvolvimento de um espaço europeu de

informação, em termos de criação de novos serviços e em termos de investimento por parte de indústrias conexas financeiramente mais poderosas.

Nesta perspectiva, a União Europeia deve acelerar a introdução na Europa de infra-estruturas de informação tecnologicamente avançadas para alargar a escolha do consumidor e desenvolver novas oportunidades para as indústrias de programas.

A nível da oferta de programas, o desenvolvimento de vastas redes de distribuição só poderá beneficiar as indústrias extra-europeias de programas e traduzir-se numa retracção da indústria europeia de programas nos mercados locais, privados de potencial económico e de irradiação cultural.

A União Europeia deve, por conseguinte, mobilizar os seus esforços no sentido do desenvolvimento de uma indústria de programas competitiva no seu próprio mercado e no mercado mundial, susceptível de exprimir as suas culturas, de criar emprego e de gerar lucros.

Deverá tratar-se de uma política a médio/longo prazo, com o objectivo in fine de permitir à indústria europeia de programas restabelecer a sua rentabilidade num mercado mundial aberto e dinâmico.

As finalidades desta mobilização colectiva impõem-se por si mesmas.

#### **3.4.1. Descompartimentar os mercados nacionais**

A política da União deve ter por principal objectivo concretizar a descompartimentação dos mercados nacionais, por forma a que a indústria europeia de programas possa beneficiar do efeito de escala do mercado europeu e nele proceder à máxima exploração dos seus produtos. A descompartimentação deve resultar no reforço das empresas do sector, nomeadamente na constituição de catálogos aliantes numa perspectiva mundial.

#### **3.4.2. Ter melhor em consideração o público europeu**

O desenvolvimento de uma indústria europeia de programas competitiva constitui a única garantia de manutenção, a prazo, de uma diversidade da oferta de programas audiovisuais. Visto o peso do audiovisual como vector cultural (do ponto de vista da difusão da herança cultural e da criação, bem como do ponto de vista do impacto na vida quotidiana e dos comportamentos), trata-se de um desafio primordial para o futuro da nossa sociedade europeia.

#### **3.4.3. Promover um sector de futuro**

O audiovisual não é apenas um dos sectores industriais que apresenta um dos mais fortes potenciais de desenvolvimento, designadamente em termos de emprego. Está também estreitamente ligado a outras indústrias (electrónica de grande consumo, telecomunicações, informática, etc.) cujos desenvolvimentos se moldam às mesmas tendências para a internacionalização e a globalização. Sem parceiros europeus na indústria de programas, as outras indústrias europeias não terão outra opção que não seja a de alianças transatlânticas com as transferências de recursos que isso implica.

#### **3.4.4. Garantir a prazo a rentabilidade de um sector deficitário**

Se não existir um incentivo eficaz ao investimento privado através do restabelecimento da confiança na indústria europeia de programas, corre-se o risco de se chegar à perenização de mecanismos de apoio tão dispendiosos como ineficazes do ponto de vista estrutural. Num contexto de liberalização progressiva dos serviços à escala mundial, é urgente reestruturar uma indústria que deverá, no futuro, desenvolver-se sem protecções e sem subsídios.



## **4. OS INSTRUMENTOS EXISTENTES**

Pretende-se apresentar sucintamente nesta parte os instrumentos já aplicados pela Comunidade e pelos Estados-membros no sector audiovisual, com especial destaque para aqueles que têm por finalidade reforçar a indústria europeia de programas.

### **4.1. O quadro regulamentar existente na União Europeia**

Quem quiser ilustrar a importância do quadro regulamentar para a reestruturação da indústria audiovisual pensa inevitavelmente na experiência dos Estados Unidos: a separação estanque entre estúdios (produção) e redes (difusão) tem sem sombra de dúvida contribuído largamente para fortalecer o poder dos *Majors* no mercado mundial; igualmente os poderes concedidos à «Federal Communication Commission» permitem assegurar a introdução harmoniosa de uma nova tecnologia no sector audiovisual.

A realidade europeia é diferente, mas aqui como noutros lugares, o impacto do instrumento regulamentar nas estruturas industriais encontra exemplos bem elucidativos.

#### **4.1.1. O papel dos Estados-membros**

Os diferentes níveis de competência (nacional, regional ou outro <sup>20</sup>) nos Estados-membros têm uma influência directa nas estruturas do sector audiovisual.

Um dos elementos importantes da acção regulamentar numa paisagem audiovisual prende-se com as condições a que está submetida a concessão de licenças para os serviços audiovisuais.

Por exemplo, citemos a criação no Reino Unido do *Channel Four* que permitiu a expansão de um forte sector independente de produção televisiva ou a criação do *Canal +* em França que deu uma importante contribuição à indústria cinematográfica nacional.

É evidente que o número e o tipo dos serviços autorizados (designadamente o seu modo de financiamento), bem como a natureza e a extensão das obrigações a que estão submetidos, têm um impacto decisivo sobre as estruturas das indústrias de programas televisivos e cada vez mais das indústrias cinematográficas.

Por outro lado, os Estados-membros dispõem de uma grande margem de manobra em matéria de desenvolvimento de infra-estruturas como o satélite ou o cabo ou ainda em matéria de telecomunicações. Na perspectiva da expansão de uma larga gama de serviços de informação, consumidores de imagens e de sons, o nível de desenvolvimento (designadamente tecnológico) destas infra-estruturas bem como o seu regime de acesso desempenharão um papel cada vez mais determinante no futuro.

---

<sup>20</sup> Por exemplo, em determinados Estados-membros, certas competências são delegadas aos próprios organismos de radiodifusão.

Por fim, as políticas nacionais de concorrência e as regras destinadas a manter o pluralismo nos média podem influenciar largamente a dimensão das empresas de comunicação e o grau da respectiva integração vertical e horizontal.

Para além dos dados fundamentais constituídos pela população, as línguas e a saúde geral da economia de cada Estado-membro, o conjunto destes domínios de intervenção condiciona largamente as estruturas das indústrias nacionais de programas.

#### **4.1.2. O papel da União Europeia**

A União Europeia não dispõe de meios de intervenção tão directos nas estruturas industriais do sector audiovisual. Todavia, contribui largamente para a criação de um quadro favorável ao desenvolvimento do sector.

No respeito do princípio da subsidiariedade, a União facilita o desenvolvimento da indústria ao descompartimentar os mercados nacionais, ao valorizar a dimensão do mercado europeu e ao promover a produção e a distribuição de programas europeus.

Estes objectivos traduziram-se, designadamente, em acções de normalização técnica, de promoção e de divulgação das novas tecnologias, de aproximação das legislações nacionais com vista a facilitar o acesso e o exercício transfronteiras das diferentes actividades do sector ou a aplicação das regras comunitárias da concorrência.

#### **4.2. Um ambiente favorável ao desenvolvimento dos serviços**

A acção da União tem como objectivo a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento dos serviços, independentemente de se tratar de iniciativas destinadas ao desenvolvimento das infra-estruturas, à liberalização dos serviços ou à supressão dos obstáculos ao mercado interno para facilitar as actividades transfronteiras desses serviços.

##### **4.2.1. O desenvolvimento das infra-estruturas e a liberalização dos serviços**

No que respeita ao desenvolvimento das infra-estruturas de informação, a Comunidade e os Estados-membros lançaram numerosas acções. Além dos programas de apoio à investigação e ao desenvolvimento nas tecnologias da informação e da comunicação e além da política de normalização em matéria de equipamentos, o quadro regulamentar das telecomunicações conheceu uma evolução fundamental através da liberalização dos serviços com valor acrescentado<sup>21</sup> e da adopção de um programa que deve levar em 1998 à liberalização da telefonia vocal.

Esta liberalização em curso deve criar um ambiente favorável ao desenvolvimento da iniciativa privada e conduzir ao desenvolvimento de novos serviços que, num clima de concorrência aberta, alargarão a escolha do público e abrirão novos mercados à indústria europeia de programas.

---

<sup>21</sup> Cfr. Open Network Provision.

É igualmente dentro deste espírito que a Comissão segue com atenção os trabalhos do "European Digital Video Broadcasting Group" que reúne mais de 120 operadores europeus com vista a efectuar a avaliação das necessidades dos utilizadores profissionais e a definir especificações técnicas susceptíveis de serem transmitidas às autoridades europeias competentes no domínio da normalização. Estes trabalhos produziram já resultados no que respeita às especificações técnicas da difusão digital por satélite e por cabo; em contrapartida as questões ligadas à difusão hertziana terrestre ou aos sistemas de acesso condicionado<sup>22</sup> necessitam de trabalhos a mais longo prazo.

A questão do acesso condicionado constitui um dos desafios fundamentais para o desenvolvimento de novos serviços de radiodifusão televisiva. O objectivo neste domínio é conseguir um ambiente suficientemente aberto para permitir que todos os potenciais serviços de televisão de acesso pago possam entrar no mercado em condições equitativas e não discriminatórias, sem que o consumidor deva investir em múltiplos descodificadores para ter acesso a uma larga escolha de serviços. Em paralelo com os trabalhos técnicos do Grupo DVB neste sentido, a Comissão considerará a necessidade, até finais de 1994, de acções regulamentares no âmbito do estabelecimento do mercado interno no quadro de um Livro Verde sobre a protecção dos sinais de radiodifusão televisiva codificados.

No que respeita às normas técnicas, o método a privilegiar para concretizar o objectivo de um desenvolvimento harmonioso do mercado da difusão televisiva digital consiste em chegar a um consenso que englobe todos os agentes económicos implicados. Neste contexto, os acordos a que estes agentes económicos conseguirem chegar voluntariamente revelar-se-ão importantes.

No entanto,

- se não existir consenso suficiente entre os agentes económicos para assegurar uma evolução estruturada do mercado,
- e/ou
- se as exigências da concorrência leal e aberta, de protecção dos consumidores ou outras exigências de interesse geral significativas o exigirem,

poderá revelar-se necessário instituir medidas regulamentares para facilitar a concretização deste objectivo e a protecção destes interesses.

#### **4.2.2. A supressão dos obstáculos ao mercado interno**

Por outro lado, a aproximação das legislações nacionais a nível comunitário constitui uma medida de encorajamento à exploração do potencial do mercado europeu pois que facilitará o acesso e o exercício de actividades na União Europeia suprimindo os obstáculos ao mercado interno.

<sup>22</sup>

Os sistemas de acesso condicionado cobrem os sistemas de codificação e de descodificação dos programas utilizados pelos serviços de radiodifusão televisiva de acesso pago: a imagem é "toldada" no momento da emissão e só pode ser "clarificada" pelos telespectadores que possuem um descodificador e códigos de acesso.

No sector audiovisual, várias directivas de coordenação das legislações nacionais contribuíram assim para desenvolver um mercado europeu para os serviços de radiodifusão televisiva e, mais geralmente, para uma exploração transfronteiras dos programas audiovisuais:

- \* a Directiva "Televisão sem Fronteiras"<sup>23</sup> estabeleceu o quadro de referência para a livre circulação dos serviços de radiodifusão televisiva.

A este título, esta directiva estabelece, nomeadamente, regras comuns em matéria de publicidade. Visto tratar-se de um dos recursos dos serviços de radiodifusão, as implicações destas regras ultrapassam amplamente as considerações de interesse geral, tais como a protecção dos consumidores. A limitação dos volumes horários que os organismos de radiodifusão podem consagrar à publicidade, bem como as regras relativas ao número e ao momento dos intervalos publicitários autorizados, determinam, em parte, as receitas dos organismos de radiodifusão e, portanto, a sua capacidade de investir na produção ou na compra de programas audiovisuais. Neste contexto, é justamente a globalidade do quadro regulamentar que tem de ser tida em conta para determinar os equilíbrios necessários para o desenvolvimento da indústria de programas.

- \* a Directiva "Cabo Satélite"<sup>24</sup> estabeleceu as regras mínimas que permitem o exercício do direito de autor e de direitos afins no contexto da radiodifusão televisiva transfronteiras por satélite e por cabo;
- \* duas Directivas<sup>25</sup> relativas, de um modo geral, ao exercício do direito de autor e de certos direitos afins (e, por isso, de aplicação mais vasta do que apenas o sector audiovisual) facilitam certas actividades transnacionais (por exemplo, a locação de video-cassetes);

O desenvolvimento do mercado europeu dos serviços abre potencialmente mercados europeus aos programas europeus cinematográficos e televisivos. O desafio consiste em tornar este potencial numa realidade.

#### **4.3. Medidas de promoção para os programas europeus**

Para além desta primeira lógica de crescimento baseada nos serviços (e pretendida pelo Tratado), a situação particular das indústrias de programas levou à adopção de regras específicas que ultrapassam o quadro do estritamente necessário no plano jurídico, para assegurar a livre circulação dos serviços.

---

<sup>23</sup> Directiva do Conselho de 3.10.1989 relativa à coordenação de certas disposições legislativas regulamentares e administrativas dos Estados-membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva (89/552/CEE), publicada no J.O.C.E nº L 298 de 17.10.1989.

<sup>24</sup> Directiva 93/83/CEE relativa à coordenação de certas regras do direito de autor e direitos afins aplicáveis à radiodifusão televisiva por satélite e à retransmissão por cabo.

<sup>25</sup> Directiva 92/100/CEE relativa ao direito de locação, direito de empréstimo e certos direitos afins. Directiva 93/98/CEE relativa à harmonização da duração da protecção do direito de autor e de certos direitos afins.

Deste modo, a Directiva "Televisão sem Fronteiras" consagrou um capítulo à "promoção da distribuição e da produção de programas televisivos"<sup>26</sup> que institui mecanismos jurídicos (que cada Estado-membro deve pôr em prática relativamente aos organismos de radiodifusão televisiva sob sua jurisdição) visando os objectivos seguintes:

- difusão de uma percentagem maioritária de obras europeias<sup>27</sup>;
- promoção da produção independente (na ordem de 10 % do tempo de antena ou do orçamento de programação)<sup>28</sup>;
- estabelecimento de uma cronologia dos média na exploração das obras cinematográficas<sup>29</sup>.

A execução dos dois primeiros mecanismos acaba de ser objecto de uma Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho<sup>30</sup> com base nos relatórios que os Estados-membros apresentaram à Comissão sobre o sistema de acompanhamento previsto na própria directiva<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> O Capítulo III da Directiva 89/552/CEE atrás citada.

<sup>27</sup> O artigo 4º prevê nomeadamente que: "Sempre que tal se revele exequível e através dos meios adequados, os Estados-membros velarão por que os organismos de radiodifusão televisiva reservem a obras comunitárias, uma percentagem maioritária do seu tempo de antena, excluindo o tempo consagrado aos noticiários, a manifestações desportivas, jogos, publicidade ou serviços de teletexto. Essa percentagem, tendo em conta as responsabilidades do organismo de radiodifusão televisiva para com o seu público em matéria de informação, educação, cultura e diversão, deve ser obtida progressivamente com base em critérios adequados".

<sup>28</sup> O artigo 5º dispõe o seguinte: "Sempre que tal se revele exequível e através de meios adequados, os Estados-membros velarão por que os organismos de radiodifusão televisiva reservem pelo menos 10 % do seu tempo de antena, com exclusão do tempo consagrado aos noticiários, manifestações desportivas, jogos, publicidade ou serviços de teletexto, ou em alternativa, à escolha do Estado-membro, pelo menos 10 % do seu orçamento de programação a obras europeias provenientes de produtores independentes dos organismos de radiodifusão televisiva. Essa percentagem, tendo em conta as responsabilidades dos organismos de radiodifusão televisiva para com o seu público em matéria de informação, educação, cultura e diversão, deve ser obtida progressivamente com base em critérios apropriados; essa percentagem deve ser atingida reservando-se uma percentagem adequada a obras recentes, isto é, obras difundidas num lapso de tempo de cinco anos após a sua produção".

<sup>29</sup> O artigo 7º dispõe o seguinte: "Os Estados-membros velarão por que os organismos de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição não procedam a qualquer difusão de obras cinematográficas antes do final de um prazo de dois anos após o início da exploração dessa obra nas salas de cinema num dos Estados-membros da Comunidade, salvo acordo em contrário entre os detentores de direitos e o organismo de radiodifusão televisiva; no caso de obras cinematográficas co-produzidas pelo organismo de radiodifusão televisiva, esse prazo será de um ano".

<sup>30</sup> Cfr. Doc. COM (94) 57 de 3.03.1994.

<sup>31</sup> O artigo 4º organiza um sistema de acompanhamento que prevê que os Estados-membros comuniquem à Comissão (de dois em dois anos a contar de 3.10.1990) um relatório sobre a aplicação dos artigos 4º e 5º. A Comissão levará esses relatórios ao conhecimento dos outros Estados-membros e do Parlamento Europeu, acompanhados eventualmente de um parecer. Este sistema não deve ser confundido com o processo de avaliação global da Directiva «Televisão sem Fronteiras» o qual será objecto de um relatório da Comissão (sobre a totalidade destas disposições) até finais de 1994, por força do artigo 26º da Directiva.

Tendo em conta os ensinamentos deste exercício, mas sem antecipar os resultados da avaliação global da Directiva, a Comissão encontra-se em condições de apresentar as observações seguintes:

#### **4.3.1. Proporção maioritária de obras europeias**

Os resultados registados no âmbito do acompanhamento da directiva mostram que a grande maioria dos organismos de radiodifusão televisiva sob a jurisdição dos Estados-membros transmitiram, no período de 1991-1992, uma percentagem maioritária de obras europeias.

Por conseguinte, estes resultados permitem fazer um balanço globalmente positivo tanto no que toca ao respeito como no que se refere à eficácia dos mecanismos instituídos pela directiva.

Na perspectiva de uma maior circulação transfronteiras dos programas e de um reforço dos efeitos estruturais destes mecanismos, podem colocar-se diferentes questões. Dado que o alcance do "monitoring" da directiva se encontrava limitado a apenas alguns dados de base e que os dados fornecidos pelos Estados-membros nem sempre eram completos, continuam sem existir determinados indicadores essenciais:

- *qual é a proporção de programas europeus que não seriam difundidos na ausência de uma obrigação regulamentar? As informações disponíveis indicam que os picos máximos de audiência são realizados nos programas nacionais, nomeadamente de ficção; por outro lado, as emissões em estúdio (variedades, talk shows, etc. que se incluem no número das «obras europeias» nos termos da Directiva), cuja maioria não é susceptível de transmissão para além do território nacional, registam uma relação custo/audiência que ultrapassa a de grande parte de programas extra-europeus;*
- *na proporção de programas europeus efectivamente difundidos, qual é a proporção de programas não nacionais? Nenhum dado fiável nos permite tirar conclusões sobre esta questão. No que respeita unicamente ao "prime time" (horário de grande audiência) certos dados sugerem uma larga predominância do modelo de bipolarização, obras nacionais ou norte-americanas<sup>32</sup>;*
- *qual é, em termos de orçamento de programação (ou de proporção do volume de negócios) o valor económico dos direitos de transmissão destas obras europeias, em comparação com o das obras extra-europeias?*

Embora se possa concluir da eficácia global deste mecanismo, seria decerto prematuro tirar conclusões no que toca aos seus efeitos estruturantes. Este mecanismo contribui claramente para

<sup>32</sup>

Uma sondagem recente da Média Bussiness School sobre a origem dos programas transmitidos durante uma semana nos horários de maior audiência por cerca de vinte organismos comunitários de radiodifusão televisiva, confirma de um modo eloquente esta tendência.

a difusão de programas europeus, mas continua a ser difícil avaliar a forma como contribui para a emergência de uma indústria europeia de programas.

#### **4.3.2. Promoção da produção independente**

Antes de mais é interessante notar que face à alternativa oferecida pela Directiva entre uma proporção do tempo de antena e uma proporção do orçamento de programação, a quase totalidade dos Estados-membros<sup>33</sup> escolheu a primeira opção.

Ora, na opinião da Comissão<sup>34</sup>, a segunda opção é a melhor para atingir o objectivo do artigo 5º da directiva, a saber, o investimento em novas produções produzidas por produtores independentes dos organismos de radiodifusão televisiva.

Por outro lado, deve verificar-se a insuficiência dos relatórios nacionais sobre este aspecto que resulta tanto da indisponibilidade dos dados como da não comunicação das definições de "produtor independente" utilizadas para a recolha dos dados.

Ainda aqui, apesar do objectivo claramente estrutural da medida, as perguntas são mais numerosas do que as respostas. Além das questões já invocadas para o mecanismo precedente, e que se aplicavam perfeitamente a este, podemos-nos interrogar sobre os seguintes pontos:

- *qual é a parte de obras europeias consagrada a obras recentes?* Ainda que o artigo 5º faça expressamente referência às obras recentes, os relatórios nacionais fornecem muito poucos dados sobre este assunto.
- *qual é o nível de independência do produtor em relação ao organismo de radiodifusão televisiva que transmitiu o seu (seus) programa(s)?* (ligações do capital, proporção da sua actividade anual ligada a esse organismo, duração e extensão dos direitos cedidos, etc.).
- *qual é o papel do estímulo regulamentar em relação ao preço pago por um programa?* Trata-se de saber se a obrigação regulamentar melhora a posição de negociação dos produtores independentes face aos organismos de radiodifusão televisiva nomeadamente no que respeita à extensão dos direitos cedidos.

#### **4.3.3. Cronologia dos média**

A Directiva (artigo 7º) cria um terceiro mecanismo (para além do campo coberto pelo acompanhamento) que visa estabelecer um sistema flexível de cronologia dos média:

por um lado, ele só abrange a transmissão televisiva de obras cinematográficas, excluindo outros modos de exploração (vídeo);

---

<sup>33</sup> Só a França é que optou por uma proporção do orçamento de programação.

<sup>34</sup> Doc. COM (94) 57 de 3.3.1994 acima referido.

por outro lado, o prazo de dois anos (ou de um ano no caso de co-produção com um organismo de radiodifusão televisiva) que deve medear entre a saída de um filme cinematográfico em sala e a sua transmissão televisiva pode ser encurtado por acordo entre os titulares de direitos.

Além disso, de acordo com a lógica do mercado interno, o início do prazo é fixado à data da saída em sala em qualquer dos Estados-membros. Trata-se de um elemento essencial na perspectiva da exploração europeia das obras cinematográficas.

#### **4.4. O incentivo financeiro a nível europeu**

Os incentivos financeiros têm geralmente por objectivo catalisar o desenvolvimento de certas actividades que as empresas de um determinado sector não realizariam espontaneamente em virtude de deficiências estruturais deste mercado. Estes incentivos são normalmente destinados a desaparecer no futuro, logo que o efeito estrutural esperado permita ao mercado desenvolver-se naturalmente (no caso contrário, trata-se de subsídios destinados a uma actividade, por natureza, não rentável). Por outro lado, os montantes financeiros recebidos pelas empresas são em princípio reembolsáveis (com excepção de domínios como a investigação e desenvolvimento ou a formação) a partir do momento em que a actividade estimulada atinge um limiar de rentabilidade.

##### **4.4.1. Os instrumentos comunitários**

Até à presente data, a Comunidade adoptou dois importantes instrumentos de apoio financeiro especificamente destinados ao sector audiovisual: o programa MEDIA e o Plano de acção para a introdução da televisão avançada na Europa<sup>35</sup>.

##### **i) O programa MEDIA**

O programa MEDIA instituído para o período de 1991-1995 foi objecto em 1993, de acordo com as disposições da Decisão do Conselho que o criou, de uma avaliação efectuada pela Comissão com base num relatório de auditoria apresentado por uma sociedade independente<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Decisão do Conselho 93/424/CEE de 22.07.1993 que estabelece um plano de acção para a introdução de serviços de televisão avançada na Europa, publicada no J.O.C.E. nº L 196 de 5.08.1993 (pág. 48 a 54).

<sup>36</sup> Cfr. Comunicação da Comissão relativa à avaliação do programa de acção destinado a promover o desenvolvimento da indústria audiovisual europeia "MEDIA" 1991-1995, doc. COM(93) 364 final de 23.07.1993. A Comissão tirou as primeiras conclusões deste exercício apresentando uma proposta de modificação (cfr. "Proposta de Decisão do Conselho que altera a Decisão 90/685/CEE", doc. COM (93) 462 final de 29.10.1993) cujo alcance é essencialmente técnico.

O Conselho de 5 de Novembro de 1993 tirou as conclusões deste exercício, para o período abrangido pelo presente programa que expira em 31.12.1995, nos termos seguintes:

- sublinhou "a necessidade de assegurar a continuidade das actividades actuais até ao fim de 1995, bem como o respeito do carácter descentralizado do Programa";
- salientou a necessidade de um "reforço da coordenação e do controlo financeiro das actividades";
- solicitou à Comissão que iniciasse "o estudo das medidas necessárias para permitir o arranque do Programa MEDIA 2 para além de 1995".



A avaliação, realizada após somente dois anos de execução do programa, não permitiu que se formulasse uma opinião definitiva sobre o seu impacto na indústria. Contudo, permitiu pôr em relevo algumas verificações:

- tendo em conta a extensão dos ciclos económicos no sector audiovisual, a abordagem micro-económica do programa que desenvolve a sua acção no conjunto dos sectores da cadeia audiovisual só conseguiria obter um impacto quantitativo no prazo de cinco ou dez anos;
- a criação de novas estruturas no audiovisual através da cooperação transfronteiriça e do reagrupamento de empresas é considerada como um dos efeitos mais promissores do programa;
- o programa funciona bem enquanto catalisador já que a parte do programa MEDIA representa somente 24 % do volume financeiro global das actividades produzidas pelos projectos;
- em certos domínios, os meios disponíveis não permitem atingir a massa crítica das intervenções no mercado e, de um modo geral, o orçamento do programa é insuficiente para obter as reestruturações necessárias<sup>37</sup>;
- tendo em conta os limites orçamentais do programa, a abordagem horizontal destinada a cobrir cada uma das fases do processo, desde a criação até à exploração, reforça a dispersão dos recursos.

A experiência adquirida através do programa MEDIA confirma, pois, os principais elementos identificados no diagnóstico da indústria de programas. Consequentemente, a Comissão encontra-se em situação de poder identificar quatro séries de objectivos prioritários: a formação (orientada para o mercado e as novas tecnologias), a pré-produção e o desenvolvimento de projectos, a distribuição e o "marketing" e, por último, o incentivo do investimento privado.

---

<sup>37</sup>

O orçamento anual do programa MEDIA eleva-se actualmente a 50 milhões de ecus.

## **ii) O Plano de Acção**

O Plano de Acção <sup>38</sup> prossegue um objectivo mais limitado: trata-se de estimular o lançamento de uma massa crítica de serviços de radiodifusão no novo formato 16:9 <sup>39</sup>, susceptível de desencadear uma descolagem deste mercado na Europa.

Os mecanismos de incentivo financeiro abrangem dois aspectos da problemática da introdução de novos serviços: por um lado, o Plano de Acção suporta uma parte dos custos adicionais resultantes da emissão no novo formato; por outro lado, apoia uma parte dos custos adicionais resultantes da adaptação técnica dos programas com vista à emissão em 16:9 (tanto para os programas existentes como para as novas produções).

Este Plano de Acção é demasiado recente para que se possa encarar nesta fase uma avaliação significativa da sua eficácia; contudo, para além da sua orientação "serviços" a curto prazo, pode verificar-se que ele é susceptível de ter um impacto não desprezível nas indústrias de programas:

por um lado, ao encorajar para a produção de programas de stock a utilização de suportes técnicos de produção compatíveis, em termos de formato e de definição de imagem, com as exigências da alta definição, o Plano contribui para assegurar a perenidade técnica dos catálogos europeus a longo prazo;

por outro lado, pela sua proximidade de um novo mercado, o Plano constitui um excelente observatório dos desenvolvimentos técnicos que a indústria de programas deverá tomar em consideração para responder às necessidades dos novos serviços;

finalmente, estimula o recurso ao sistema europeu de produção vídeo de alta definição para toda uma gama de produções televisivas e cinematográficas.

### **4.4.2. Os outros instrumentos europeus**

No número de mecanismos europeus de apoio ao audiovisual, devem ainda ser mencionadas as estruturas seguintes:

O Fundo EURIMAGES instituído no âmbito do Conselho da Europa <sup>40</sup> destina-se a encorajar as produções europeias de filmes cinematográficos e de ficções televisivas.

---

<sup>38</sup> As dotações consideradas necessárias para atingir os objectivos do plano de acção elevam-se a 405 MECU. Este montante é composto por dotações comunitárias e por dotações provenientes de outras fontes. As dotações comunitárias elevam-se a 228 MECU.

<sup>39</sup> O formato "clássico" do écran de televisão é definido por uma relação entre a sua largura e a sua altura de 4/3. Os serviços avançados de televisão (incluindo a televisão de alta definição) obtêm melhorias substanciais da qualidade da imagem e do som e oferecem igualmente um novo formato de imagem: o 16:9 que se aproxima mais do formato de um écran de cinema.

<sup>40</sup> O Fundo EURIMAGES, criado em Abril de 1989, conta actualmente com 24 países membros.

EUREKA Audiovisual<sup>41</sup> constitui uma plataforma intergovernamental destinada a facilitar a montagem de projectos transnacionais no sector audiovisual. Não dispondo de fundos próprios, EUREKA Audiovisual não constitui propriamente um instrumento de "incentivo financeiro" se bem que facilite a cooperação transnacional no que toca a projectos que beneficiam de uma mobilização de fundos nacionais e comunitários para projectos pontuais.

Por outro lado, oferece o quadro para uma criação do Observatório Europeu do Audiovisual que tem principalmente por missão facilitar a disseminação das informações no interior do sector profissional.

#### **4.5. Os incentivos financeiros a nível nacional**

Os Estados-membros, mais por razões culturais do que económicas, desenvolveram, face à crise das indústrias cinematográficas e televisivas, uma variedade de mecanismos de estímulo financeiro de nível nacional e regional para além do financiamento, pela taxa, de um sector de radiodifusão pública.

Reflectindo as realidades nacionais ou regionais, estes mecanismos apresentam enormes diferenças de um Estado-membro a outro, tanto no que respeita aos montantes concedidos<sup>42</sup>, como às actividades apoiadas<sup>43</sup>, às modalidades do apoio<sup>44</sup> e aos modos de financiamento destes mecanismos<sup>45</sup>.

Estes mecanismos destinam-se essencialmente à produção que tenha um vínculo com um Estado-membro e, no caso de projectos transnacionais, complexos acordos bilaterais de co-produção organizam o acesso dos produtores aos diferentes mecanismos nacionais, nos casos dos projectos transnacionais.

Nenhum destes mecanismos toma em consideração a dimensão transnacional ou europeia do mercado: os mecanismos selectivos baseiam-se principalmente em critérios culturais (incluindo os

---

<sup>41</sup> EUREKA Audiovisual foi criado pela "Declaração Comum" adoptada em Paris na sequência dos Encontros do Audiovisual em Outubro de 1989.

<sup>42</sup> A título de exemplo, em 1990, a Dinamarca consagrou 400 000 ecus ao apoio das suas indústrias de programas enquanto que a França lhes consagrou 268 milhões de ecus (ou seja, mais do que o orçamento total do Programa MEDIA para 5 anos).

<sup>43</sup> A maior parte dos mecanismos nacionais é destinada à produção cinematográfica mas em certos Estados-membros as actividades apoiadas são muito mais variadas (distribuição, salas, programas televisivos, etc.).

<sup>44</sup> A maior parte dos mecanismos é selectiva; somente a França dispõe de instrumentos automáticos de envergadura.

<sup>45</sup> Se se excluir os mecanismos baseados em vantagens fiscais, 5 Estados-membros financiam exclusivamente o seu esforço em benefício das indústrias de programas sobre o orçamento geral do Estado, enquanto que 6 outros praticam, a diferentes níveis, uma reciclagem das receitas do sector (taxas parafiscais diversas sobre as receitas das salas, das explorações vídeo, dos organismos de radiodifusão televisiva, etc.).

linguísticos) e os mecanismos automáticos baseiam-se nos resultados obtidos apenas no mercado nacional.

#### **4.6. O contexto internacional**

O conjunto das reflexões sobre o futuro da indústria europeia de programas deve igualmente ser considerado no contexto internacional tal como resulta nomeadamente das recentes conclusões do Uruguay Round.

Muitas vezes através de um debate muito técnico, as negociações sobre a liberalização dos serviços no âmbito do Uruguay Round tiveram o mérito de fazer transparecer claramente a importância estratégica do sector audiovisual e, singularmente, os desafios a que leva o desenvolvimento futuro do sector imagem na Europa.

A análise do acordo final (General Agreement on Trade and Services - GATS) leva a Comissão a formular duas considerações primordiais que determinam o âmbito de qualquer reflexão sobre a acção futura no sector audiovisual:

- \* o audiovisual está inteiramente abrangido pelo GATS sem nenhum estatuto específico, cultural ou outro; tal como se encontra definido, o audiovisual encontra-se sujeito às disposições do artigo XIX do acordo, o qual prevê que: "In pursuance of the objectives of this Agreement, Membres shall enter into successive rounds of negotiations, beginning, not later than five years from the date of entry into force of the Agreement Establishing the MTO and periodically thereafter, with a view to achieving a progressively higher level of liberalization. Such negotiations shall be directed to the reduction or elimination of the adverse effects on trade in services of measures as a means of providing effective market access";
- \* não se tendo a União Europeia comprometido com nenhuma medida de liberalização neste sector, as suas obrigações para com o GATS limitam-se a assegurar a transparência e, portanto, a informação às outras partes no acordo sobre as novas medidas eventualmente a adoptar tanto a nível da União como a nível dos Estados-membros; por outro lado, através de isenções à cláusula da Nação Mais Favorecida, a União Europeia conseguiu garantir os diferentes aspectos da sua política audiovisual, incluindo os acordos bilaterais ou multilaterais, designadamente de co-produção.

Consequentemente, é claro que a União Europeia e os seus Estados-membros dispõem da margem de manobra necessária para desenvolver as respectivas medidas a favor da indústria de programas, mas unicamente durante uma fase provavelmente transitória de duração limitada.

Tal como outros sectores de serviços, o audiovisual tem que enfrentar os desafios da internacionalização e da globalização, nomeadamente no contexto da "revolução digital". Por conseguinte, a indústria europeia de programas deve desenvolver a sua competitividade num espírito de abertura mundial.

## **5 OPÇÕES PARA O FUTURO**

Uma vez mais, enfrentar o desafio do futuro implica a mobilização de todos os agentes. A este propósito, a aplicação do princípio de subsidiariedade é essencial para definir uma política europeia quando se trata de acções nos domínios que não são da competência exclusiva da Comunidade. Trata-se de determinar a que nível serão as medidas mais eficazes no que respeita aos objectivos da acção prevista. Trata-se igualmente de assegurar a complementaridade das medidas tomadas a estes diferentes níveis.

Se a determinação das responsabilidades respectivas da União Europeia e dos diferentes níveis de competências nos Estados-membros é crucial para a definição das medidas a empreender, a Comissão é de opinião que, num estágio de reflexão estratégica, é indispensável debater abertamente os desafios e os diferentes níveis de solução possíveis. É no âmbito desta abordagem global e num espírito de um esforço colectivo na União que se abrem múltiplas pistas de reflexão a título das "opções para o futuro". O seu eventual aprofundamento numa fase posterior dependerá das orientações que acabarão por ser perfilhadas.

Esta parte do livro verde não prejudica portanto em nada o exame que, a título da subsidiariedade, deverá preceder cada uma das propostas concretas que a Comissão apresentará após o debate com os meios profissionais e as autoridades nacionais.

A Comissão não pretende, no contexto do presente Livro Verde, desenvolver um catálogo de medidas concretas susceptíveis de serem propostas ao nível da União Europeia. As opções que este documento submete a debate são sobretudo da ordem dos princípios que deverão guiar a acção da União Europeia, das prioridades estratégicas que podem ser definidas em comum:

- para garantir a descompartimentação dos mercados nacionais e promover a exploração dos programas numa perspectiva europeia e mundial;
- para preservar a escolha do público europeu;
- para desenvolver um sector de futuro;
- para assegurar a rentabilidade de um sector deficitário.

A Comissão é de opinião que o período de transição que a indústria europeia de programas aborda - transição em relação ao desenvolvimento tecnológico, ao quadro resultante dos acordos GATS e à mutação industrial em jogo - necessita uma acção urgente e vigorosa que permita a esta indústria tirar proveito, no futuro, do livre jogo do mercado.

Propõe-se que o debate seja centrado nas seguintes três linhas de acção:

- as regras do jogo;
- o incentivo financeiro
- a convergência dos sistemas nacionais.

Estas três linhas de acção são complementares e interdependentes. Por outro lado, o seu desenvolvimento e a sua execução devem ser estreitamente coordenados com o conjunto das acções que a União Europeia empreenderá no âmbito da sua política audiovisual, bem como com qualquer outra acção susceptível de ter um impacto sobre o sector audiovisual.

Os parágrafos que se seguem propõem algumas questões que a Comissão considera essenciais para determinar os contornos de uma política industrial e abrangerão sucessivamente cada um dos três pilares de tal política segundo uma abordagem expressamente aberta destinada a proporcionar um amplo debate.

### **5.1. As regras do jogo**

As regras do jogo devem ser analisadas tanto do ponto de vista da sua contribuição para o desenvolvimento do mercado e para a manutenção da concorrência, como do ponto de vista da promoção de programas europeus. Para além disso, a emergência de novos serviços levanta novas questões em matéria de regras do jogo.

#### **5.1.1. O desenvolvimento do mercado**

O desenvolvimento do mercado no que toca aos programas audiovisuais passa, por um lado, pelo desenvolvimento das infra-estruturas e pela liberalização dos serviços, por outro, pela supressão dos obstáculos ao mercado interno e, por último, pela aplicação das regras de concorrência.

##### **i) Infra-estruturas e serviços**

A Comissão considera que o conjunto das acções que a União Europeia será levada a desenvolver para favorecer uma abordagem pan-europeia no desenvolvimento das novas redes de comunicação (quer se trate de livre prestação de serviços, de liberdade de estabelecimento, de especificações técnicas comuns, de normalização, de unificação e de abertura dos sistemas de acesso condicionado ou de interconexão das infra-estruturas) contribuirá para a expansão de novos mercados para os programas europeus.

Com efeito, é através destas novas redes que se desenvolvem novos tipos de serviços, tais como o "pay-per-view", o "video-on-demand", os serviços educativos, etc. Apenas uma abordagem europeia no desenvolvimento destas redes permitirá a exploração simultânea dos mercados de massa e dos mercados "nichos" na Europa. Trata-se de uma condição indispensável para a valorização da diversidade das nossas culturas.

Do mesmo modo, a liberalização dos serviços de telecomunicações e a abertura deste sector ao livre jogo da concorrência contribuem de maneira eficaz à expansão destes mercados.

Neste contexto, torna-se essencial a questão da transição para um espaço europeu de informação: se esta transição for breve, a nossa indústria de programas poderá rapidamente tirar daí vantagens em termos de novos mercados, novos investimentos e experiência das novas tecnologias; paralelamente, o esforço de adaptação desta indústria necessitará de um estímulo orientado com maior precisão e mais forte.

O sector dos serviços caracteriza-se por uma tendência geral, ilustrada no Livro Branco, para uma liberalização e desregulamentação numa perspectiva mundial. Esta tendência verifica-se igualmente no sector audiovisual no que se refere ao acesso às actividades de informação e de comunicação. A tomada em conta de determinadas considerações de interesse geral que implica a definição de regras relativamente ao conteúdo dos programas difundidos não está em contradição com esta

tendência. A única questão pendente diz respeito à procura de uma adequação óptima entre estas regras e os objectivos por elas preconizados.

Em resumo:

A União deverá acelerar a criação do espaço europeu de informação através, nomeadamente, do desenvolvimento de infra-estruturas de informação tecnologicamente avançadas, da liberalização dos serviços chamados a utilizar estas infra-estruturas, da normalização e da criação de um ambiente aberto em matéria de acesso condicionado.

## **ii) Mercado interno**

Do mesmo modo, a Comissão considera que o estabelecimento do mercado interno no sector audiovisual já contribuiu para a criação de condições favoráveis ao advento de uma autêntica indústria europeia de programas. Paralelamente à definição e à execução de uma política industrial específica, o bom funcionamento deste mercado interno, isto é, a supressão dos entraves à livre circulação das pessoas, dos bens, dos serviços e dos capitais e a liberdade de estabelecimento, permanece um objectivo fundamental.

O desenvolvimento de medidas regulamentares nacionais específicas para o sector audiovisual não deve, pois, prejudicar o bom funcionamento do mercado interno.

## **iii) A aplicação das regras de concorrência**

A política de concorrência tem um papel importante a desempenhar na estratégia comunitária visando o restabelecimento durável do sector audiovisual. Uma concorrência saudável que estimule as adaptações estruturais e tecnológicas contribui para a competitividade das empresas audiovisuais europeias. Além disso, a aplicação das regras de concorrência é um instrumento eficaz na realização do mercado único e um remédio contra a fragmentação dos mercados nacionais de que sofre a indústria audiovisual europeia. O mesmo se diga da aplicação das regras relativas aos auxílios de Estados; neste âmbito, o respeito do princípio da não discriminação implica a indispensável abertura dos regimes de apoio aos nacionais de outros Estados-membros. Por fim, a aplicação rigorosa das regras de concorrência contribui para assegurar o melhor ambiente possível ao desenvolvimento das empresas.

No sector audiovisual, a Comissão é cada vez mais frequentemente solicitada a velar pela aplicação das regras comunitárias de concorrência, quer se trate de acordos entre empresas, quer de ajudas públicas.

A experiência adquirida pela Comissão nesta matéria permite formular algumas observações:

- por um lado, um grande número de casos são apresentados à Comissão sem que alguma diligência prévia tenha sido tentada junto das autoridades nacionais competentes em matéria de concorrência (ou, directamente por elas) e sem que nenhum processo

tenha sido instaurado nos tribunais nacionais<sup>46</sup> ; assim, com demasiada frequência é pedido à Comissão que resolva situações que poderiam ter sido resolvidas mais facilmente a nível nacional;

- por outro lado, a falta geral de transparência neste sector que resulta da observação muito desigual do sector tanto pelas autoridades nacionais como pelas empresas especializadas nos estudos de mercado implicadas na recolha de dados a nível nacional, complica consideravelmente a tarefa de Comissão nesta matéria e contribui designadamente para a dilação dos prazos processuais);
- por fim, na falta de cooperação entre a Comissão e as autoridades responsáveis pela concorrência em países terceiros, a mundialização e a globalização do sector tornam cada vez mais delicada a análise das estratégias de penetração do mercado por grupos audiovisuais ou multimédia internacionais.

Em resposta a estas observações, a Comissão sugere que, para o futuro, seja desenvolvida a cooperação entre a Comissão e as autoridades competentes em matéria de concorrência nos Estados-membros e os Estados terceiros e sobretudo que se promova a transparência do mercado. A este respeito, o Observatório Europeu do Audiovisual instituído por iniciativa de EUREKA Audiovisual, pode contribuir utilmente para a recolha e para a circulação das informações disponíveis e igualmente para a determinação das necessidades mais prementes.

Em resumo:

A promoção da transparência no mercado audiovisual passa por uma melhor cooperação entre autoridades nacionais e comunitárias encarregadas da aplicação das regras de concorrência, bem como por uma cooperação entre autoridades comunitárias e autoridades de países terceiros, encarregadas da aplicação das regras de concorrência.

### **5.1.2. Medidas de promoção dos programas europeus**

Vimos que através do Capítulo III da Directiva "Televisão sem Fronteiras", a União Europeia desejou por outro lado dotar-se de regras específicas para estimular a indústria de programas. Trata-se, no plano dos princípios, de uma parte do acervo comunitário que parece fornecer um quadro favorável ao desenvolvimento transfronteiras da indústria europeia de programas e que nesta fase a Comissão considera dever preservar.

Na perspectiva de uma política tendente a reforçar a indústria de programas, a reflexão sobre o quadro regulamentar não pretende assim pôr em causa o princípio mas antes as modalidades da sua

<sup>46</sup> Cfr. Comunicação da Comissão sobre a cooperação com os tribunais nacionais (J.O.C.E. C 39 de 13.02.1993, p. 5).



aplicação e, nomeadamente, a melhoria da eficácia do controlo da aplicação do direito comunitário e o reforço da eficácia dos mecanismos de incentivo regulamentar.

**i) Melhoria da eficácia do controlo da aplicação do direito comunitário**

A credibilidade e a eficácia do quadro regulamentar aplicável ao sector audiovisual e designadamente de tais mecanismos de incentivo dependem largamente da efectividade do controlo do cumprimento das suas obrigações por parte dos operadores, assim como das possíveis sanções em caso de incumprimento. Mais valem medidas limitadas mas claramente obrigatórias do que mecanismos pretensamente ambiciosos mas sem controlo efectivo.

O controlo (bem como a aplicação de eventuais sanções) cabe antes de mais, às autoridades nacionais e na sua recente Comunicação <sup>47</sup> a Comissão indicou as principais carências dos relatórios nacionais e expôs o modo como pretende exercer o seu próprio controlo sobre a execução dos artigos 4º e 5º. Os diversos elementos de flexibilidade destes mecanismos não excluem o aparecimento progressivo de uma interpretação comum, sob o controlo eventual do Tribunal de Justiça.

A questão da execução de regras comuns, do controlo do respeito dessas regras por parte dos operadores e da aplicação de sanções eficazes em caso de desrespeito é crucial para o desenvolvimento harmonioso da radiodifusão na Europa. Com efeito, aplicações diferenciadas nos Estados-membros são susceptíveis de falsear o jogo da concorrência na perspectiva da livre circulação das emissões de televisão organizada pela directiva "televisão sem fronteiras".

Tratando-se de um sector em evolução muito rápida, em que os investimentos se fazem por vários anos e as partes de mercado se ganham e se perdem por vezes muito rapidamente, os operadores devem beneficiar de um máximo de transparência e de segurança jurídica. Para evitar estratégias de "facto consumado" por operadores jogando com a imprecisão das suas obrigações, com a ausência de sanções e com a duração dos processos, é necessário proceder a um controlo rigoroso e eficaz do direito comunitário reforçando, se necessário, os mecanismos de controlo e de sanção existentes.

Em resumo:

**Como melhorar a eficácia do controlo da aplicação do direito comunitário?**

Para além das incertezas já evocadas respeitantes à eficácia e impacto estrutural dos mecanismos de incentivo regulamentar, diversas questões se põem antes do prazo para a avaliação global da Directiva "Televisão sem Fronteiras".

<sup>47</sup>

Cfr. nota nº 29, supra.

Por um lado, trata-se de assegurar que os mecanismos de promoção estão bem adaptados aos novos tipos de serviços cuja emergência se anuncia mais rápida na sequência da "revolução digital".

Por outro lado, trata-se de reflectir sobre a oportunidade e as possibilidades de reforçar a eficácia destes mecanismos mantendo a flexibilidade necessária à consideração de um sector diversificado de radiodifusão televisiva *lato sensu*;

## **ii) Como encarar o reforço da eficácia dos mecanismos de incentivo?**

A margem de manobra deixada aos Estados-membros quanto às modalidades ("meios apropriados") de aplicação dos mecanismos da Directiva levou a grandes diferenças no nível das limitações e dos controlos a que são submetidos os organismos de radiodifusão televisiva dos diferentes Estados-membros, ou mesmo diferentes tipos de organismos de radiodifusão num mesmo Estado-membro<sup>48</sup>.

Tendo em conta o impacto económico destes incentivos regulamentares na actividade dos organismos de radiodifusão televisiva, é de temer que diferenças de regimes demasiadamente grandes levem a falsear o jogo da concorrência tendo em consideração a livre circulação dos serviços de radiodifusão televisiva.

### **\* tomada em consideração da diversidade da radiodifusão televisiva**

Contudo, o que alguns apontam como sendo a principal fraqueza dos mecanismos da Directiva<sup>49</sup> resulta em grande parte das exigências de flexibilidade inerentes à diversidade que caracteriza o sector audiovisual europeu. Com efeito, os entraves económicos que pesam sobre os serviços de radiodifusão televisiva são tão diversificados como os próprios serviços:

- serviços generalistas ou temáticos;
- serviços codificados ou não codificados;
- serviços financiados por taxa, publicidade, assinaturas, pagamento no momento do consumo, ou um sistema misto;
- serviços existentes desde há muito ou serviços novos;
- serviços destinados a audiências nacionais ou a audiências transnacionais;
- serviços transmitidos numa língua maioritária ou minoritária;

Estas diferenças essenciais têm enormes repercussões nas estratégias dos operadores, incluindo a política de compra de direitos ou de produção e merecem ser tomadas em conta como tais.

---

<sup>48</sup> Só tomamos aqui em consideração as obrigações que transcrevem, a nível nacional, os objectivos dos artigos 4º e 5º da Directiva, excluindo todas as medidas complementares que os Estados-membros podem adoptar unilateralmente (nomeadamente por razões de política linguística) relativamente aos organismos de radiodifusão televisiva sob a jurisdição.

<sup>49</sup> Trata-se principalmente dos termos dos artigos 4º e 5º: "sempre que tal se revele exequível", "através dos meios adequados" e "progressivamente".

Neste contexto, convém salientar a definição de «radiodifusão» dada pela Directiva <sup>50</sup> abrange serviços tais como "Pay-per-view" <sup>51</sup> ou o quase "video-on-demand" mas não abrange serviços de telecomunicações como o "video-on-demand" <sup>52</sup>.

Qualquer reforço da eficácia dos mecanismos deverá assim considerar esta realidade bem como a tendência à diversificação do sector. Não há incompatibilidade de princípio entre a diversificação dos serviços de radiodifusão televisiva e o incentivo regulamentar a favor da indústria europeia de programas. Pelo contrário, são susceptíveis de promover esta diversidade (que o público europeu reclama) ao mesmo tempo que asseguram um lugar apropriado aos programas europeus.

Por outro lado, a diversidade das realidades nacionais parece algumas vezes dificultar a adopção de definições precisas a nível da União Europeia (por exemplo, a definição do "produtor independente dos organismos de radiodifusão televisiva", mesmo quando permite a aplicação de mecanismos estruturantes confronta-se com diferenças substanciais na organização do sector da produção televisiva nos Estados-membros). Numa preocupação de segurança jurídica e de equilíbrio, é contudo desejável procurar definições mínimas que possam servir de base comunitária, sem excluir definições mais precisas a nível nacional para adaptar os objectivos estruturais às realidades nacionais.

\* **clarificação das obrigações**

Tendo em conta o que antecede, põe-se a questão de saber se uma clarificação das obrigações pode ser utilmente encarada em torno de objectivos de reestruturação industrial. Já não se trataria somente de criar um quadro favorável ao exercício transfronteiras de certas actividades, mas de desenvolver medidas de incentivos orientadas com melhor precisão.

A reflexão deverá, nomeadamente, fazer-se em torno dos eixos seguintes:

---

<sup>50</sup> O artigo 1º da directiva define a radiodifusão televisiva como «a transmissão primária, com ou sem fio, terrestre ou por satélite, codificada ou não, de programas televisivos destinados ao público. A radiodifusão televisiva inclui a comunicação de programas entre empresas com vista à sua difusão ao público. Não inclui no entanto os serviços de comunicações que forneçam, a pedido individual, elementos de informação ou outras mensagens, como os serviços de telecópia, os bancos electrónicos de dados e outros serviços similares».

<sup>51</sup> Os serviços de PPV pertencem à esfera da radiodifusão na medida em que a transmissão é desencadeada pelo serviço com destino ao público (ainda que este público seja limitado aos telespectadores que disponham do material de recepção adequado), limitando-se a escolha do telespectador, tecnicamente, a determinar a parte das emissões transmitidas que será decodificada e portanto efectivamente visionada. Trata-se de uma comunicação «point to multipoint», isto é de um ponto (de emissão) para pontos múltiplos (de recepção).

<sup>52</sup> Os serviços de VOD, como todos os serviços «realmente interactivos», pertencem à esfera das telecomunicações na medida em que a transmissão do programa é desencadeada pelo telespectador através do seu pedido individual. Trata-se de uma comunicação «point to point», isto é, de um ponto (de emissão) para um único ponto (de recepção).  
A definição da Directiva, na medida em que parece excluir os serviços que funcionam mediante pedido individual, não parece englobar serviços como o VOD.

- estimular a circulação transfronteiras dos programas audiovisuais (principalmente para os programas de stock susceptíveis de constituir catálogos a explorar numa multiplicidade de suportes e de mercados em longos períodos);
- estimular o investimento na produção de novos programas e na compra de direitos sobre programas recentes, nomeadamente no que se refere a programas provenientes de produtores independentes dos organismos de radiodifusão televisiva;

Em resumo:

Como tomar em conta a diversidade dos tipos de serviços?  
 Como incentivar a circulação intra-europeia dos programas?  
 Deverão ser adoptadas definições comuns mais precisas?  
 Deverá privilegiar-se o incentivo ao investimento para a produção de programas ou a compra de direitos relativamente aos mecanismos baseados no tempo de difusão?

### iii) A cronologia dos média

Independentemente de qualquer referência regulamentar, a cronologia dos média (ou sistemas de "windows" - janelas de exploração) resulta naturalmente da vontade de maximizar as receitas sob as diversas formas de exploração de um programa cinematográfico (ou televisivo).

Em função do tipo de programa e da audiência que ele visa, a decisão relativa ao momento da passagem a um novo mercado (das salas ao vídeo, do vídeo à televisão de acesso pago, da televisão de acesso pago à televisão não codificada, etc.) pode ser diferente mesmo que vise sempre otimizar a receita. Além disso, a introdução do PPV e do VOD bem como a proliferação de novos suportes (video-disco, CD-I, CD-ROM) conduzirão a novas etapas nesta cronologia dos média e complicarão as escolhas de exploração dos titulares de direitos. De acordo com esta lógica, a liberdade dos titulares de direitos é um elemento essencial da rentabilização dos programas.

Paralelamente a esta lógica essencial de maximização das receitas para cada produção, outras considerações podem conduzir a relativizar esta liberdade:

por um lado, a importância da exploração em salas cujos resultados determinam muitas vezes largamente o sucesso nos outros mercados, do mesmo modo que uma política de promoção da frequência das salas ("um filme deve ser visto em sala") criam uma tendência à protecção deste modo de exploração privilegiado dos filmes cinematográficos;

por outro lado, a crescente importância dos investimentos dos organismos de radiodifusão televisiva na produção cinematográfica leva algumas pessoas a temer o desenvolvimento de

um esquema de "produção televisiva disfarçada" em que a exploração em sala se torna puramente acessória;

por fim, outros modos de exploração (como o sector do vídeo) sentindo-se ameaçados pelos novos meios de transmissão de programas audiovisuais têm tendência a solicitar uma protecção específica.

Por outro lado, deve a mesma tomar em consideração os diferentes interesses em presença tendo em conta futuras evoluções. A questão continua assim em aberto tanto sobre a oportunidade de uma regulamentação comunitária de cronologia dos média como sobre as suas eventuais modalidades.

Em resumo:

Tendo em conta a necessidade de maximizar os rendimentos de exploração i incentivar o aparecimento de novos apoios e serviços, deveremos manter um sistema comunitário de cronologia dos média?

Deveremos modificar o sistema existente, nomeadamente alargá-lo a outros modos de exploração além da radiodifusão televisiva?

### **5.1.3 Será que é necessário cobrir os novos tipos de serviços?**

A "revolução digital" vai conduzir à emergência de novos tipos de serviços audiovisuais de ambos os lados da fronteira entre:

- a radiodifusão: comunicação a partir de um ponto de difusão para uma multiplicidade de pontos de recepção;
- e as telecomunicações: comunicação a partir de um ponto de emissão para um ponto de recepção.

Para além da lógica de liberalização dos serviços (desregulamentação em matéria de acesso a estas actividades pelos operadores privados) que se está a desenvolver nestes dois sectores, não só as regras existentes, mas também a filosofia que prevalece na abordagem a estes dois domínios da comunicação são amplamente diferentes: a radiodifusão foi tradicionalmente sujeita a múltiplas regulamentações em matéria de conteúdos; as telecomunicações, em contrapartida, são muito pouco regulamentadas.

Esta dualidade de regimes jurídicos pode dar origem ao tratamento diferenciado de serviços mais ou menos similares no seu espírito embora utilizem técnicas de difusão diferentes: por exemplo, um serviço de quase "video-on-demand" que disponha de um grande número de canais de difusão estaria sujeito ao regime da radiodifusão, ao passo que um verdadeiro serviço de "video-on-demand" estaria sujeito ao regime das telecomunicações.

Uma situação deste tipo poderia conduzir à distorção do jogo da concorrência entre diferentes tipos de serviços audiovisuais: radiodifusão clássica, televisão paga, PPV, quase VOD, VOD, etc..

Tendo em conta o facto de os novos vectores de difusão de programas audiovisuais irem dar origem progressivamente a receitas significativas, alguns sugerem que estes novos sectores contribuem, tal como os serviços de radiodifusão clássica, para o esforço de promoção dos programas europeus.

Esta questão deve ser abordada tendo em conta os objectivos de rápido desenvolvimento do espaço comum da informação. Consequentemente, a questão da cobertura destes novos serviços encontra-se intimamente ligada a questões de oportunidade: trata-se de não esquecer a necessidade de um desenvolvimento máximo destes novos serviços, garantindo simultaneamente à indústria europeia de programas uma parte equitativa do crescimento do mercado europeu que irá resultar desse desenvolvimento.

Esta questão deve igualmente ter em consideração as reflexões sobre a eficácia global dos mecanismos de promoção dos programas europeus bem como as limitações técnicas: teoricamente poderia ser aplicado um mecanismo de promoção baseado no tempo de difusão (diferente do tempo de consumo efectivo) ao PPV e ao quase VOD, mas o VOD necessita de uma abordagem diferente<sup>53</sup>. Algumas pessoas preconizam regras relativas ao conteúdo dos catálogos, outras regras relativas ao investimento na produção ou na compra de programas europeus.

Em resumo:

De que forma poderemos otimizar a relação entre o desenvolvimento de novos tipos de serviços e o desenvolvimento da indústria europeia de programas?

Deveremos criar regras de incentivo específicas para os novos modos de transmissão dos programas audiovisuais (nomeadamente os que funcionam mediante pedido individual, por oposição aos serviços de radiodifusão televisiva em sentido próprio - comunicação "point to multipoint")? Quais seriam as disposições adequadas?

## **5.2. Os incentivos financeiros a nível da União Europeia**

### **5.2.1. Abordagem horizontal do sector ou prioridades sectoriais?**

Na perspectiva do desenvolvimento do mercado europeu dos programas cinematográficos e televisivos, põe-se a questão de saber se o incentivo financeiro deve respeitar cada uma das fases

<sup>53</sup>

Para os serviços de PPV, o tempo de transmissão e o seu conteúdo abrangem o conjunto das emissões transmitidas independentemente do consumo individual. Em contrapartida, para o VOD, o tempo de transmissão e o seu conteúdo são determinados pelo consumo individual e assim, só são conhecidos à posteriori.

da "cadeia audiovisual" (desde a escrita até todas as formas de exploração dos programas audiovisuais), ou se, pelo contrário, o esforço deve ser orientado para sectores prioritários.

### **i) A abordagem horizontal**

A "crise" do sector na Europa afecta o conjunto dos elos da "cadeia audiovisual" o que pode justificar a utilização de mecanismos de estímulo para cada uma das fases do processo de produção e de exploração dos programas.

Através de uma abordagem sectorial, o Programa MEDIA procurou identificar as principais carências ao longo de todo estes processo (tendo em conta a especificidade de sectores como a animação ou de questões como a utilização de novas tecnologias na produção de programas) e definir os mecanismos de estímulo susceptíveis de as mitigar.

### **ii) Os sectores prioritários**

Uma outra abordagem, mais macro-económica, consiste em identificar os elos prioritários da "cadeia audiovisual" e de neles concentrar a maior parte dos recursos disponíveis para obter um efeito de "alavanca" no conjunto da cadeia.

As opiniões recolhidas pela Comissão no decurso da fase de consulta prévia sugerem que poderão ser considerados como prioritários na perspectiva do reforço da indústria europeia de programas 5 sectores:

- a realização de programas adaptados às necessidades do mercado europeu pressupõe um investimento considerável no desenvolvimento dos projectos, tendo simultaneamente em conta as diferentes audiências visadas e o conjunto dos suportes (nomeadamente multimédia) que se podem prever;
- a exploração em condições óptimas dos programas no mercado europeu (em todos os suportes e meios de difusão possíveis) pressupõe, além de um esforço considerável em matéria de marketing, a constituição de redes de distribuição europeias susceptíveis, no futuro, de investir na produção e de constituir catálogos de direitos;
- a promoção da circulação intra-europeia de programas bem como a tomada em consideração da especificidade dos países com uma zona linguística restrita pressupõem um esforço significativo em matéria de desenvolvimento da dobragem e de legendagem, insistindo na respectiva qualidade;
- o desenvolvimento de uma indústria europeia de programas pressupõe a mobilização de financiamentos provenientes não somente da própria indústria mas também de investidores privados activos noutros sectores económicos; estes financiamentos podem ser atraídos, em parte, por mecanismos de engenharia financeira;
- a abordagem transnacional da produção e da distribuição audiovisual bem como a diversificação das redes de distribuição necessitam de um esforço global de formação orientada para o mercado e para as novas tecnologias da informação;

Estes cinco pólos prioritários não excluem intervenções noutros domínios, se bem que uma acção de envergadura nestas áreas deva ser considerada para estimular o desenvolvimento de uma indústria europeia de programas.

Em resumo:

Será necessário prosseguir a abordagem horizontal dos incentivos financeiros abrangendo cada uma das fases do processo de criação/produção/distribuição/exploração ou concentrar os meios financeiros apenas nalgumas fases prioritárias para obter um efeito de alavanca no conjunto do processo? Em caso afirmativo, quais?

Em especial:

Como melhorar o desenvolvimento de projectos numa perspectiva europeia?

Como incentivar a distribuição paneuropeia de programas e a descompartimentação dos mercados nacionais?

Como promover uma dobragem e uma legendagem de qualidade?

Como incentivar o investimento?

Como desenvolver uma formação orientada para o mercado e para as novas tecnologias?

### **5.2.2. Prioridade às empresas ou prioridade aos projectos?**

A indústria de programas é uma indústria de protótipos caracterizada além disso pelo facto de que geralmente o consumidor "paga" por um produto que ainda não conhece (por exemplo quando compra um bilhete de cinema). Assenta assim fundamentalmente no talento e cada protótipo pressupõe uma assunção importante de riscos.

A tomada em consideração desta realidade do sector audiovisual pode conduzir, de um modo um pouco caricatural, a duas abordagens distintas em matéria de incentivo financeiro:

A primeira abordagem consiste em apoiar um máximo de projectos para deste modo dar oportunidades a um máximo de talentos e assim aumentar a diversidade dos programas. De acordo com esta abordagem, os incentivos financeiros têm por objectivo diminuir os riscos da produção sem tomar em consideração, de uma forma aprofundada, as condições de exploração dos programas assim produzidos. Esta lógica, levada ao extremo, pode conduzir a um efeito contrário: poderão ser produzidos programas sem que o mercado e os públicos sejam tomados em consideração; desta forma, são produzidos anualmente na Europa programas que, na melhor das hipóteses, apenas serão exibidos nos festivais, com exclusão de qualquer outra forma de exploração.

A segunda abordagem consiste em dar prioridade às acções susceptíveis de levar a um reforço das empresas que detêm um determinado número de projectos, permitindo-lhes uma repartição dos riscos inerentes à produção audiovisual, na condição, porém, de que o desenvolvimento dos processos seja feito em estreita cooperação com o mercado. De acordo com esta abordagem, o problema crucial não é a actividade apoiada (por exemplo, a produção) enquanto tal (por exemplo,



o aumento do número de produtos), mas antes as condições desta actividade: a constituição de catálogos, a sua exploração máxima, a saúde e o reforço das empresas implicadas. Esta lógica, levada ao extremo, pode conduzir a um efeito contrário: a discriminação entre empresas com base na sua actividade global poderá falsear a concorrência entre operadores.

Deste modo, a abordagem projecto a projecto (na produção ou na distribuição) facilita as diversas actividades que ela visa encorajar mas sem produzir efeitos duráveis nas estruturas das empresas que disso beneficiam.

Em contrapartida, a tomada em consideração da actividade global das empresas, dos seus resultados no mercado europeu ou o estímulo aos reagrupamentos de empresas permitem, por exemplo, desencadear uma lógica de crescimento que aumenta progressivamente o potencial das empresas, tanto em termos de catálogos, como de repartição de risco ou de capacidade de formação.

Em resumo:

Será necessário prosseguir uma abordagem projecto a projecto (de criação, de produção ou de exploração) para a concessão de incentivos financeiros?

ou

Será necessário conceder uma prioridade às empresas tomando em consideração a globalidade das suas actividades?

### **5.2.3. Que dimensão geográfica, temporal e financeira?**

A definição de mecanismos de incentivo financeiro que têm por objectivo efeitos estruturais a nível do mercado europeu deverá apoiar-se em critérios apropriados em matéria de dimensão das empresas, de tomada em consideração do factor tempo e do nível de financiamento. Estes elementos, conquanto técnicos, são fundamentais para obviar aos efeitos perversos do incentivo financeiro.

#### **i) A dimensão dos mercados**

Para conseguir a reestruturação de uma indústria europeia de programas, os mecanismos a aplicar devem ter em conta uma verdadeira dimensão europeia. Uma ambição territorial limitada (por exemplo, limitando-se a projectos envolvendo empresas ou mercados de três Estados-membros, dos quais, dois pertencem à mesma zona linguística) encoraja algumas actividades transfronteiras mas sem induzir uma verdadeira «experiência» do mercado europeu nem uma alteração da economia dos projectos apoiados.

## **ii) O factor tempo**

Por outro lado, o factor tempo constitui um elemento fundamental de qualquer política industrial:

por um lado, o tempo de vida dos mecanismos deve reflectir os limites da fase transitória após a qual deve ser atingido o objectivo de reestruturação;

por outro lado, tratando-se de mecanismos de estímulo financeiro que na maior parte das vezes prevêem o reembolso das importâncias recebidas logo que é atingido um limiar de rentabilidade, a fixação do momento do reembolso deve reflectir a amplitude dos riscos a que se sujeitaram as empresas como resposta àquele estímulo financeiro.

## **iii) O nível de financiamento**

A eficácia estruturante de uma política de incentivo financeiro está intimamente ligada à noção de "massa crítica" tanto no que respeita ao volume financeiro global como no que respeita ao montante unitário das verbas concedidas no âmbito dos mecanismos criados:

se os montantes são demasiado pequenos, são absorvidos pelo sector para compensar as suas carências sem modificar em profundidade as estruturas;

se as importâncias são demasiado elevadas, suprimem o risco económico e pervertem o funcionamento do mercado.

Por outro lado, o tipo de mecanismos a encarar muitas vezes está estreitamente ligado ao montante financeiro disponível:

montantes limitados impõem geralmente uma abordagem selectiva enquanto que montantes mais importantes permitem mecanismos mais automáticos, baseados em indicadores mais directamente ligados ao mercado.

Em resumo:

<p>Os mecanismos a criar para obter um efeito estrutural a nível da União Europeia devem apoiar-se numa dimensão verdadeiramente europeia e dispor de recursos suficientes, à altura da "massa crítica" necessária para atingir os objectivos num prazo razoável.</p>
---

### **5.2.4. Mercado europeu e diversidade cultural**

Tendo em conta a importância cultural do sector audiovisual, a Comissão considera que é indispensável velar por que uma política industrial neste sector não se traduza num desenvolvimento "a várias velocidades" que deixaria de lado os Estados-membros (ou algumas das suas regiões) com

menor capacidade audiovisual ou uma área linguística restrita<sup>54</sup>. É importante que todas as regiões da União possam participar no desenvolvimento da indústria audiovisual.

No que se refere às indústrias de programas, é de notar que a criação de um verdadeiro mercado europeu constitui, no futuro, a principal resposta a estas diferentes deficiências estruturais:

Graças ao desenvolvimento do mercado europeu, a dimensão do mercado nacional deixará de constituir um limite pertinente para os criadores que, independentemente do seu país, souberem seduzir o público europeu;

Por outro lado, o sucesso e a rentabilização no mercado europeu abrirá as portas de novos mercados extra-europeus em que os produtores de países de dimensões e línguas diferentes poderão encontrar saídas naturais (por exemplo, se certas bacias linguísticas como o português e o espanhol são limitadas na Europa, elas revelam-se muito mais extensas quando se considera o mercado mundial).

Nesta perspectiva, a necessidade de desenvolver a dobragem e a legendagem, tanto em termos quantitativos como qualitativos<sup>55</sup>, numa preocupação de aumentar a circulação intracomunitária de programas, passa a ser um objectivo prioritário.

Contudo, parece poderem ser encarados mecanismos correctores durante a «fase intermédia» de desenvolvimento do mercado europeu.

Estes mecanismos, sob reserva da sua compatibilidade com o direito comunitário podem ou tomar a forma de uma "discriminação positiva" praticada no âmbito de medidas de que beneficiam indistintamente todas as empresas da União ou ser objecto de medidas específicas.

Em resumo:

De que forma poderá a União ter em conta a especificidade dos países de área linguística restrita ou com capacidade de produção limitada?

Será necessário que a especificidade seja tida em conta no âmbito de mecanismos de aplicação geral ou será necessário desenvolver mecanismos específicos? (No caso afirmativo, quais)?

<sup>54</sup> Esta consideração adquire uma particular acuidade com a perspectiva de adesão à União Europeia de novos países com áreas linguísticas restritas ou de capacidade de produção limitada.

<sup>55</sup> Ver ponto 3.3.1 "Ultrapassar as barreiras linguísticas" supra, p. 21.

### **5.2.5. Participação no desenvolvimento de novos mercados**

Para uma indústria que visa ser competitiva no mercado mundial, a presença num máximo de mercados nacionais é um objectivo tão vital como a exploração de todos os suportes de emissão. Na indústria de programas, esta exigência é reforçada pelo facto de que a oferta de programas audiovisuais estrutura progressivamente o gosto dos públicos europeus.

Fora do mercado comunitário no interior do qual não se poderá falar de exportações, certos mercados exteriores são economicamente prometedores mas difíceis de penetrar (o mercado dos Estados Unidos, por exemplo), outros encontram-se em plena fase de construção ou de reconstrução. Mas seja qual for o nível de maturidade destes mercados, todas as ligações que as empresas europeias consigam estabelecer para desenvolver o acesso dos seus programas a novos mercados revelam-se, a médio ou a longo prazo, vantajosas para a indústria europeia.

Todavia, a reflexão a nível da União Europeia deve prioritariamente incidir sobre os mercados dos países da Europa Central e Oriental tendo em conta os profundos laços históricos e culturais que a eles nos ligam, as tradições cinematográficas e audiovisuais que aí se mantêm, bem como a perspectiva de uma integração económica regional progressiva<sup>56</sup>.

#### **i) Ajuda à reconstrução e ao desenvolvimento**

A lógica fundamental que preside às relações económicas da União Europeia com estes países é a da ajuda à reconstrução e ao desenvolvimento. Essa ajuda é necessária e é susceptível de se estender ao sector audiovisual no âmbito de programas tais como PHARE e TACIS, desde que as medidas se inscrevam nas prioridades decididas em comum com os países beneficiários.

Os autores e as empresas da União Europeia e dos países da Europa Central e Oriental têm o mesmo interesse em ver desenvolver-se um mercado audiovisual nos países da Europa de Leste e a acção da União pode acelerar este desenvolvimento.

#### **ii) A abertura dos mecanismos de incentivo financeiro comunitários**

Neste contexto, o primeiro tipo de medidas específicas a encarar consiste em abrir os mecanismos de incentivo financeiro da União à participação das empresas destes países. Mas esta abordagem (para além dos problemas bem conhecidos ligados à insuficiência dos quadros regulamentares ainda em desenvolvimento nestes países, nomeadamente no que se refere a direitos de autor) defronta-se com dois problemas principais:

---

<sup>56</sup> Cfr. o actual quadro jurídico decorrente dos "Acordos Europeus" com a Polónia, a Hungria, a Roménia, a República Checa e a República Eslovaca. São possíveis medidas de apoio no âmbito dos "Acordos de integração económica regional", desde que os mesmos não sejam considerados como subvenções à exportação.

por um lado, as diferenças no nível de desenvolvimento das indústrias audiovisuais e das redes de exploração em ambos os lados da Europa fazem com que mecanismos adaptados à situação na União não sejam necessariamente pertinentes na Europa Central e Oriental;

por outro lado, tendo em conta o baixo nível de financiamento que estes países são susceptíveis de fornecer como contributo aos mecanismos em que participariam em comparação com o número das empresas capazes de apresentar projectos elegíveis ao apoio, a abertura arriscar-se-ia a traduzir-se numa transferência financeira comprometendo a eficácia destes mesmos mecanismos no âmbito da União.

### **iii) Uma nova parceria**

É portanto conveniente encarar outros tipos de medidas. Assim, a Comissão propõe que se reflita na oportunidade e nas possibilidades de estimular certas actividades das empresas da União Europeia nestes países.

Outras indústrias - e designadamente a indústria norte-americana - adoptaram uma estratégia "de ocupação do terreno" tanto no domínio das infra-estruturas (redes de salas, cabo, telecomunicações, etc.) como no da oferta de programas a preços simbólicos.

O estímulo por parte da União Europeia para a criação de parcerias equilibradas entre as empresas de ambas as partes da Europa poderia não só contribuir para revivificar as nossas indústrias, nomeadamente a de programas, como também para estreitar laços culturais fundamentais.

Em resumo:

Na perspectiva do desenvolvimento do mercado audiovisual nos países da Europa Central e Oriental:

Deveremos limitar a acção da União Europeia a instrumentos de apoio ao desenvolvimento e à reconstrução que abrangem o conjunto dos sectores industriais (e portanto, potencialmente, o sector audiovisual)?

ou

Deveremos abrir os mecanismos de incentivo financeiro comunitários à participação de profissionais destes países?

ou

Deveremos criar instrumentos específicos visando nomeadamente encorajar as iniciativas das empresas comunitárias nestes países numa perspectiva de parceria?

### **5.3. Para uma convergência dos sistemas nacionais de apoio?**

A acção dos Estados-membros é, a vários níveis, determinante para a evolução das estruturas do sector audiovisual. Ela é igualmente determinante no domínio do incentivo financeiro, domínio no qual os mecanismos de apoios nacionais, no seu conjunto, podem constituir uma forte alavanca em matéria de reforço da indústria de programas.

Estas políticas nacionais visam principalmente objectivos nacionais:

- objectivos culturais; manutenção da diversidade e da qualidade na programação, política linguística, apoio à criação, promoção das identidades nacionais e locais;
- objectivos industriais: desenvolvimento da indústria nacional de programas, desenvolvimento dos serviços e de novos mercados, introdução de novas tecnologias, etc.

Ora, o objectivo do reforço da indústria europeia de programas não é de modo algum contraditório com estes objectivos. Surge mesmo como uma condição da viabilidade futura das políticas culturais e industriais dos Estados-membros.

Mais do que isso, as políticas nacionais, mesmo que não se inspirem de uma ambição europeia para as suas indústrias nacionais, podem contribuir largamente para reforçar a eficácia das medidas adoptadas a nível da União Europeia. Pelo contrário, uma retracção excessiva do sector audiovisual sobre as estruturas e os mercados exclusivamente nacionais comprometeria gravemente as hipóteses de sucesso de uma estratégia europeia, e por maioria de razão, mundial.

Desta forma, parece oportuno uma reflexão comum quanto à estratégia de conjunto, numa perspectiva de optimização do impacto económico destes sistemas.

#### **5.3.1. Um quadro de intercâmbios e de reflexão**

Sem se tratar de pôr em causa a autonomia de que gozam os Estados-membros neste sector, no espírito de desenvolvimento da indústria europeia de programas através de um esforço colectivo por parte do conjunto dos agentes da União, esta reflexão deveria dizer respeito à contribuição que os Estados-membros, através dos seus diferentes níveis de competência, podem dar para a concretização dos objectivos definidos em comum.

A Comissão propõe-se animar esta reflexão com as diferentes autoridades competentes dos Estados-membros, num espírito de cooperação. Tratar-se-ia de criar um quadro de intercâmbios sobre temas de interesse comum, de efectuar intercâmbios de experiências, de analisar a eficácia e os limites dos sistemas nacionais existentes, para no final estudar as perspectivas e as vantagens de uma convergência em torno de objectivos comuns.

No contexto de uma abordagem progressiva, a Comissão poderá posteriormente formalizar estes intercâmbios ou as respectivas conclusões através, nomeadamente, da instauração de processos institucionais visando a adopção de recomendações ou de outras medidas comuns.

### **5.3.2. Quais são os temas prioritários dos intercâmbios e de reflexão?**

Vimos que o quadro regulamentar comunitário fornece já regras comuns em matéria de promoção da distribuição e da produção de programas europeus. Para além disso, em matéria de apoios financeiros nacionais, a Comunidade, sempre teve um preconceito favorável a seu respeito desde que as modalidades de concessão dos apoios em causa não sejam contrárias ao interesse comum e, em particular, às disposições do Tratado relativas à livre circulação das pessoas e dos serviços e ao direito de estabelecimento <sup>57</sup>.

Para além desta abordagem jurídica, na perspectiva da optimização da eficácia global dos sistemas nacionais de apoio, a reflexão e o intercâmbio podem ser desenvolvidos de forma pragmática em torno de dois eixos complementares: a convergência nas prioridades em matéria de apoio à indústria de programas e a convergência em matéria de financiamento desse apoio.

#### **i) Convergência nas prioridades dos sistemas nacionais de apoio**

A vários níveis, os diferentes sistemas nacionais contribuem para o reforço da indústria de programas. Os intercâmbios de experiências e de análises entre os Estados-membros sobre o funcionamento destes sistemas e sobre as prioridades que lhes são atribuídas, podem permitir um enriquecimento mútuo, susceptível de dar origem a uma melhoria sensível da respectiva eficácia.

Nesta perspectiva, podem ser sugeridos vários temas de reflexão.

A força de uma indústria nacional de programas dependerá da sua capacidade para constituir vastos catálogos de programas susceptíveis de ser explorados numa variedade de mercados (suportes e territórios).

Face a este imperativo, é evidente que o principal problema não é a produção enquanto tal (nomeadamente em termos quantitativos) mas as condições desta produção e da sua exploração <sup>58</sup>.

Neste domínio, a Comissão propõe que se reflita sobre a maneira como os mecanismos nacionais de apoio podem ter em conta a orientação para o mercado a partir da fase de desenvolvimento dos projectos de criação, bem como a necessidade de estimular a constituição, o agrupamento e a exploração máxima dos catálogos de programas.

---

<sup>57</sup> Convém recordar que o Tratado de Maastricht introduziu uma nova disposição que confirma esta abordagem, a saber, o n.º 3, alínea d), do artigo 92.º, que inclui entre os auxílios susceptíveis de beneficiar de uma isenção "os auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património, quando não alteram as condições de trocas comerciais e de concorrência na Comunidade num sentido contrário ao interesse comum".

<sup>58</sup> A questão estratégica dos catálogos aplica-se igualmente aos programas existentes. Convém nomeadamente encorajar o seu inventário com vista a uma exploração num máximo de mercados.

Neste mesmo contexto, a Comissão propõe que sejam abordadas questões relativas ao desenvolvimento da formação dos profissionais do sector, formação essa que deve ser orientada para o mercado e para a difusão das novas tecnologias de informação e de comunicação.

Para além desta reflexão sobre as orientações dos mecanismos nacionais de apoio, poder-se-á igualmente revelar útil um intercâmbio em matéria de modalidades de concessão dos apoios financeiros. Com efeito, os Estados-membros utilizam toda uma gama de técnicas (adiantamento sobre as receitas, ajuda selectiva, ajuda automática, etc.) cuja eficácia seria interessante comparar.

Por outro lado, a consideração da dimensão europeia do mercado pressupõe uma reflexão relativa à abertura dos critérios que determinam o acesso aos apoios nacionais: será que o sucesso de um programa cinematográfico ou televisivo fora do seu território de origem pode, por exemplo, revelar-se pertinente para promover a ambição transnacional dos operadores nacionais?

Outras considerações militam igualmente a favor de um certo grau de convergência dos mecanismos nacionais: as actividades de co-produção ou de co-distribuição a nível transnacional serão tanto mais facilitadas quanto os mecanismos nacionais de apoio serão mais homogéneos. Com efeito, por exemplo, a complexidade dos acordos de co-produção deve-se principalmente à grande diversidade de mecanismos nacionais de apoio.

Os diferentes temas aqui sugeridos não são limitativos. Uma vez que o objectivo consistia em identificar questões de interesse comum, é evidente que caberá aos Estados-membros precisar os domínios relativamente aos quais lhes parece que uma reflexão comum é susceptível de enriquecer a sua própria experiência.

## **ii) Convergência no financiamento dos sistemas nacionais de apoio**

A noção de "massa crítica" em termos de financiamento de uma política de tipo industrial não pode ser considerada antes de um exame das questões de subsidiariedade, nem no que respeita à origem das receitas, nem no que respeita à aplicação e à gestão dos mecanismos de distribuição.

Noutros termos, a determinação desta massa crítica deve ter simultaneamente em conta os mecanismos a criar a nível da União Europeia e os que, a nível nacional, prosseguem objectivos análogos ou estreitamente complementares. O montante global deve ter em conta as receitas provenientes do orçamento comunitário e também os financiamentos nacionais susceptíveis de ser afectados a objectivos de reestruturação industrial.

A passagem de uma acção micro-económica a uma acção macro-económica pressupõe um salto qualitativo na definição dos mecanismos de incentivo financeiro e também um salto quantitativo nos níveis de financiamento.

Para fazer face a esta situação e dispor de financiamentos à altura da "massa crítica" necessária, é conveniente reflectir sobre os diferentes meios de financiamento previsíveis.



Os mecanismos de apoio nacionais são financiados quer pelo orçamento geral do Estado, quer pelos mecanismos de reciclagem de uma parte dos recursos do sector.

Esta segunda fórmula, qualificada por vezes de "auto-poupança" consiste em cobrar, sob a forma de taxas parafiscais, uma parte das receitas de exploração dos programas em determinados níveis do sector audiovisual (taxas sobre os preços dos bilhetes de cinema, sobre os rendimentos publicitários ou sobre o volume de negócios dos organismos de radiodifusão televisiva, sobre os rendimentos do aluguer de vídeos, ...) para as redistribuir aos diferentes operadores da indústria de programas num quadro de mecanismos de incentivo. Estas taxas devem contudo respeitar a política geral seguida até ao presente pela Comissão em matéria de taxas consignadas.

O interesse de um tal sistema é duplo:

- por um lado, tem em conta a dimensão real do mercado, conquanto as taxas digam respeito a uma parte significativa da exploração dos programas audiovisuais;
- por outro lado, a implicação dos "contribuintes" (o conjunto dos serviços sujeitos a taxas parafiscais) na indústria audiovisual necessita (e, em certa medida, garante) um funcionamento economicamente saudável dos mecanismos de redistribuição: por exemplo, um organismo de radiodifusão televisiva aceitará melhor ceder uma parte das suas receitas se os mecanismos de redistribuição lhe assegurarem uma "justa devolução" sob forma de uma disponibilidade acrescida de programas atractivos a preços competitivos.

Dado que este tipo de sistemas já existe, a diferentes níveis, em vários Estados-membros e tendo em conta as suas vantagens económicas, a Comissão propõe uma reflexão com as autoridades dos Estados-membros e os operadores do sector sobre a oportunidade de o desenvolver na União.

Com efeito, a criação de um sistema deste género pelos Estados-membros no conjunto da União, permitiria, sem pesar demasiado nos orçamentos nacionais ou comunitário, dispor de uma alavanca financeira à medida dos desafios estruturais das indústrias de programas.

Se este princípio for escolhido, poder-se-á prever, a mais longo prazo, um certo nível de coordenação comunitária.

A Comissão está plenamente consciente da sensibilidade política e das dificuldades técnicas de tais orientações. Não obstante, o esforço de reflexão justifica-se pela importância dos desafios.

De qualquer forma, convém salientar que as questões de oportunidade e de exequibilidade da instalação de um tal sistema no conjunto da União mantêm-se em aberto e que se trata sobretudo de reflectir sobre uma eventual coordenação das acções dos Estados-membros e não tanto de propor um novo instrumento financeiro a nível da União. Numa primeira fase, tratar-se-ia de inventariar os sistemas existentes e de analisar as respectivas características.

Em resumo:

Será que é necessário criar um quadro cooperativo de intercâmbios e de reflexão destinado a promover uma melhoria dos sistemas nacionais de apoio à indústria de programas e a sua eventual convergência?

Quais deveriam ser os temas prioritários objecto de intercâmbios e de reflexão?

Um exercício deste tipo deveria promover:

- prioridades comuns nos sistemas nacionais de apoio?
- a sua progressiva abertura a uma dimensão europeia?
- um debate sobre as respectivas modalidades de financiamento?

## CONCLUSÃO

A Comissão está consciente de que o principal esforço requerido para que a União Europeia opte por investir no futuro da sua indústria de programas, através de uma política que tenha por objectivo o reforço das suas estruturas, representa, antes de tudo, uma mudança de atitude.

Se é verdade que esta mudança de atitude respeita às Instituições da União e às autoridades nacionais e designadamente à maneira pela qual elas deverão definir políticas globais para o sector da Comunicação, ela respeita em primeiro lugar aos profissionais da indústria de programas.

Reconciliar cultura e economia, obra e público, estruturas artesanais e imperativo industrial, etc. não se trata de uma série de frases publicitárias destinadas a disfarçar a complexidade da transição que a indústria europeia terá de efectuar sob pena de desaparecer.

Trata-se de provar a confiança da Europa nos seus talentos e de lhes dar lucidamente os meios de brilhar na Europa e no Mundo.

É neste espírito que a Comissão apresenta este Livro Verde às Instituições europeias e o irá submeter aos meios profissionais para consulta aprofundada.

Esta consulta deverá permitir recolher as opiniões das organizações profissionais do sector representativas a nível europeu e também dos próprios operadores.

Com efeito, no sector audiovisual e, mais concretamente na indústria de programas, a Comissão vê-se confrontada com uma multiplicação de organizações profissionais, cujos níveis de representatividade à escala europeia e capacidade para apresentar posições comuns das empresas que representam variam bastante. A prazo, saliente-se que o diálogo com os profissionais seria facilitado por uma melhor organização destas múltiplas organizações.

Uma primeira etapa deste processo irá desenrolar-se no âmbito da Conferência Europeia do Audiovisual que a Comissão irá realizar em Bruxelas. Os resultados desta consulta poderão ser precisados através de exercícios posteriores.

Por fim, a Comissão tirará as conclusões deste processo e de tal facto informará os Estados-membros e as Instituições da União, antes de apresentar propostas concretas no que se refere às acções que é conveniente prosseguir, reforçar ou prever, a nível da União Europeia.

## **RESUMO**

No contexto das mutações profundas e rápidas do sector audiovisual, nomeadamente sob o efeito da evolução tecnológica, o livro verde "Opções estratégicas para o reforço da indústria de programas no contexto da política audiovisual da União Europeia" focaliza a sua análise num aspecto estratégico do sector:

A indústria dos programas cinematográficos e televisivos encontra-se marcada por uma dupla especificidade:

Os programas cinematográficos e televisivos não são produtos como os outros; enquanto vector privilegiado da cultura e testemunhos vivos das tradições e da identidade de cada país, merecem ser encorajados.

Por outro lado, em consequência das mutações em curso, tornam-se num desafio fundamental na estratégia dos operadores mais poderosos do sector audiovisual.

A convergência das indústrias, de serviços de radiodifusão, dos operadores de cabo ou de telecomunicações, das indústrias de edição e dos fabricantes de tecnologias e de comunicação conduz ao surgimento de novos produtos, de novos serviços audiovisuais que afluem numa nova sociedade de informação.

Embora não seja ainda possível medir completamente estes fenómenos que se desenvolvem à escala mundial, podem-se identificar várias perspectivas fundamentais que interessam ao futuro da indústria europeia de programas :

- esta indústria deve ser competitiva num contexto de abertura e de mundialização do sector;
- deve virar-se para o futuro e participar plenamente no desenvolvimento da sociedade de informação;
- deve ser capaz de traduzir o seu crescimento na criação de novos empregos na Europa.

Nesta perspectiva, o livro verde pretende abrir um debate em torno da seguinte questão:

Como pode a União Europeia contribuir para o desenvolvimento de uma indústria de programas cinematográficos e televisivos que seja forte e competitiva no mercado mundial, virada para o futuro e susceptível de garantir a irradiação das culturas europeias e que seja capaz de criar emprego na Europa?

Através de múltiplos exercícios de prospecção, na vanguarda dos quais se encontra o Livro Branco "Crescimento Competitividade e Emprego", a Comissão procura actualmente definir as orientações fundamentais da futura política da União Europeia no sector da comunicação, tendo em conta a

evolução tecnológica desencadeada pela digitalização, a convergência das indústrias em torno da criação de um espaço comum da informação (informações, infra-estruturas, aplicações) e a evolução das estruturas do mercado (nomeadamente, os fenómenos de aliança e de concentração).

O livro verde insere-se neste conjunto de exercícios e inspirou-se em contribuições provenientes de três fontes: uma célula de reflexão instituída pela Comissão, os meios profissionais e os Estados-membros.

O diagnóstico da situação actual da indústria europeia de programas revela que ela não conseguiu:

- ultrapassar a sua fragmentação em termos de mercados locais, nem desenvolver a circulação intra-europeia de programas;
- sair do seu défice crónico nem atrair investimentos significativos europeus ou estrangeiros.

Face a esta situação de crise, as evoluções que se seguiram à "revolução digital" vão reforçar certas tendências já manifestas no mercado audiovisual:

- a individualização crescente da oferta e o reforço do consumo individual no financiamento do sector;
- a internacionalização e a globalização da indústria de programas e das indústrias conexas;
- a crescente necessidade de catálogos de programas, ricos em termos quantitativos e qualitativos;

Estas diferentes tendências convergem na necessidade de uma abordagem estruturante da indústria de programas destinada a satisfazer a procura de cada segmento do mercado e de todos os públicos europeus tendo em conta a diversidade dos suportes e dos serviços que tal procura fará surgir.

Esta abordagem situa-se no prolongamento da estratégia esboçada no Livro Branco da Comissão "Crescimento, Competitividade, Emprego" para a realização de um espaço europeu de informação susceptível de favorecer o desenvolvimento de novos mercados de serviços.

Independentemente da orientação mundial da acção e da tomada em consideração das particularidades europeias, a política audiovisual da União deve, a esse título, integrar novos eixos prioritários:

- a difusão das novas tecnologias junto das empresas do sector;
- criação de um ambiente competitivo para os serviços;
- o desenvolvimento das infra-estruturas de comunicação;
- o desenvolvimento de formação adequada.

Face ao risco de marginalização em segmentos de mercados insuficientes para tirar partido do crescimento global do sector, a indústria europeia de programas dispõe de trunfos importantes,

nomeadamente a diversidade da sua produção que, num contexto de individualização da oferta, pode revelar-se como um verdadeiro trunfo económico.

No quadro de um esforço colectivo do conjunto dos agentes da União Europeia, a política da União Europeia deverá assegurar, simultaneamente, o desenvolvimento de um mercado europeu diversificado para os programas e procurar obter uma resposta adequada por parte da indústria europeia de programas.

Nesta perspectiva:

A União Europeia deve acelerar a introdução na Europa de infra-estruturas de informação tecnologicamente avançadas para alargar a escolha do consumidor e desenvolver novas oportunidades para as indústrias de programas.

Paralelamente, para evitar que o desenvolvimento de grandes redes de distribuição venha a beneficiar unicamente as indústrias de programas não europeias e se venha a traduzir numa retracção da sua própria indústria de programas para mercados locais, privados de potencial económico e de poder de irradiação cultural, a União deve investir igualmente no desenvolvimento de uma indústria de programas que seja competitiva tanto a nível do seu próprio mercado, como do mercado mundial, capaz de exprimir as suas culturas, de criar empregos e de gerar lucros.

Trata-se por conseguinte, de uma política a médio/longo prazo, com o objectivo in fine de levar esta indústria a restabelecer a rentabilidade num mercado mundial aberto e dinâmico.

Os instrumentos existentes, tanto a nível comunitário como nacional, quer se trate de estímulo financeiro ou de medidas regulamentares de incentivo, contribuíram para a sobrevivência da indústria de programas, mas não permitiram obter o efeito de reestruturação industrial necessário.

O audiovisual, sujeito como outros sectores a uma lógica de internacionalização e de globalização, nomeadamente no contexto da evolução tecnológica, será objecto, durante os próximos anos, de uma pressão constante no sentido da sua progressiva liberalização.

A União deve definir e pôr em prática rapidamente uma política eficaz em torno dos objectivos seguintes:

- descompartimentar os mercados nacionais;
- garantir uma escolha real para o público europeu;
- maximizar as oportunidades num sector de futuro;
- assegurar, futuramente, a rentabilidade de um sector deficitário.

Com vista à definição dos contornos de uma tal política, a Comissão desejou lançar o debate sobre uma série de opções articuladas em torno de três linhas de acção: as regras do jogo, os incentivos financeiros e a convergência dos sistemas nacionais.

## 1. Opções para as regras do jogo

Na perspectiva de uma política da União Europeia para o reforço da indústria de programas, o desenvolvimento do mercado através da criação de infra-estruturas, da liberalização dos serviços e da supressão dos obstáculos ao mercado interno é um objectivo primordial.

Por outro lado, a promoção da transparência no mercado audiovisual passa por uma melhor cooperação entre as autoridades nacionais e comunitárias responsáveis pela aplicação das regras da concorrência, bem como por uma cooperação entre as autoridades comunitárias e as autoridades dos países terceiros responsáveis pela aplicação das regras da concorrência.

Para além desta lógica de desenvolvimento do mercado, a Comissão considera que as regras de promoção de programas europeus em vigor a nível da União Europeia fornecem um quadro favorável ao desenvolvimento transfronteiras da indústria europeia de programas que é conveniente nesta fase preservar.

Todavia, várias são as questões que permanecem em aberto no que toca ao reforço da eficácia destes mecanismos:

Como melhorar a eficácia do controlo e da aplicação do direito comunitário?

Como tomar em conta a diversidade dos tipos de serviços?

Como estimular a circulação intra-europeia de programas?

Deverão adoptar-se definições comuns precisas?

Deverá privilegiar-se o investimento na produção de programas ou a compra de direitos relativamente aos mecanismos baseados no tempo de difusão?

Tendo em conta a necessidade de rentabilizar ao máximo os lucros de exploração e de promover o aparecimento de novos suportes e de novas redes, deveremos manter um sistema comunitário de cronologia dos média?

Deveremos modificar o sistema existente e nomeadamente alargá-lo a outros modos de exploração além da radiodifusão televisiva?

Para além disso, a emergência de novos serviços audiovisuais de ambas os lados da fronteira entre a radiodifusão e telecomunicações levanta novas questões:

Como obter a melhor relação possível entre desenvolvimento de novos tipos de serviços e desenvolvimento da indústria europeia de programas?

Deveremos criar regras de incentivo específicas para os novos modos de transmissão dos programas audiovisuais (nomeadamente os que funcionam mediante pedido individual por oposição aos serviços de radiodifusão em sentido próprio - comunicação "point to multipoint")?

## **2. Opções para o incentivo financeiro**

Na perspectiva de uma política industrial da União Europeia para o reforço da indústria de programas:

Quais devem ser os princípios de incentivo financeiro?

Será necessário desenvolver uma abordagem horizontal do incentivo financeiro abrangendo cada uma das fases do processo de criação/produção/distribuição/exploração ou será necessário concentrar os meios financeiros nalguns sectores prioritários para obter um efeito de alavanca no conjunto deste processo? E, em caso afirmativo, quais?

Em especial,

Como melhorar o desenvolvimento dos projectos numa perspectiva europeia?

Como incentivar a distribuição pan-europeia dos programas e a descompartimentação dos mercados nacionais?

Como promover o investimento?

Como desenvolver uma formação orientada para o mercado e para as novas tecnologias?

Será necessário desenvolver uma abordagem projecto a projecto (de criação, de produção, de distribuição ou de exploração) para a concessão de incentivos financeiros?

Será necessário conceder uma prioridade às empresas tomando em consideração a globalidade das suas actividades?

Para além da necessidade de promover a dobragem e a legendagem, tanto em termos quantitativos como qualitativos, a fim de encorajar a circulação intracomunitária de programas europeus, como garantir a manutenção da diversidade cultural?



De que forma poderá a União Europeia ter em conta a especificidade dos países de área linguística restrita ou de capacidades de produção limitadas?

Será necessário, nomeadamente, que esta especificidade seja tida em conta no âmbito de mecanismos de aplicação geral?

Será necessário desenvolver mecanismos específicos? E, em caso afirmativo, quais?

A orientação necessariamente mundial do reforço da indústria de programas traduz-se em questões específicas no contexto da integração regional progressiva com os países da Europa Central e Oriental:

Na perspectiva do desenvolvimento do mercado audiovisual nos países da Europa Central e Oriental:

Deveremos limitar a acção da União Europeia a instrumentos de apoio ao desenvolvimento e à reconstrução que abrangem o conjunto dos sectores industriais (e portanto, potencialmente, o sector audiovisual)?

ou

Deveremos abrir os mecanismos de incentivo financeiro comunitários à participação de profissionais destes países?

ou

Deveremos criar instrumentos específicos visando nomeadamente encorajar as iniciativas das empresas comunitárias nestes países numa perspectiva de parceria?

### **3. Para uma convergência dos sistemas nacionais de apoio?**

Tendo em conta o papel determinante dos Estados-membros, através dos seus diferentes níveis de competência, nas estruturas do sector audiovisual e, nomeadamente, tendo em conta o impacto potencial dos seus sistemas de apoio à indústria de programas, a Comissão propõe-se animar uma reflexão sobre a oportunidade e a viabilidade de uma convergência dos sistemas nacionais de apoio.

Será que é necessário instituir um quadro cooperativo de intercâmbio e de reflexão a fim de promover a melhoria dos sistemas nacionais de apoio à indústria de programas e a sua eventual convergência?

Quais deveriam ser os temas prioritários objecto de intercâmbios e de reflexão?

Será que um exercício deste tipo deveria promover:

prioridade comuns dos sistemas nacionais de apoio?  
a sua abertura progressiva a uma dimensão europeia?  
um debate sobre as respectivas modalidades de financiamento?

**CONTRIBUIÇÕES AO LIVRO VERDE  
SOBRE A POLÍTICA AUDIOVISUAL**

**I. MEIOS PROFISSIONAIS**

**1) Organizações que representam a indústria a nível europeu e que responderam ao questionário enviado pelo Comissário João de Deus Pinheiro:**

- ACT:** (Association of Commercial Televisions in Europe)  
Inclui respostas de: TFI e ANTI (Antenne TV-GR).  
De salientar que outras empresas, tais como a ITV e a Fininvest, enviaram directamente a sua contribuição
- CEPI:** (Coordination of European Independent Producers)
- ECCA:** (European Cable Communication Association)
- FEITIS:** (Fédération Européenne des Industries Techniques de l'Image et du Son)
- |                   |                   |              |
|-------------------|-------------------|--------------|
| Contribuições dos | Membros franceses | FITCA e SNVC |
|                   | Membro alemão     | VTFE         |
|                   | Membro italiano   | UNITIC       |
- FERA:** (Fédération Européenne des Réalisateur de l'Audiovisuel)
- FIAD:** (Fédération Internationale des Associations de Distributeurs de films)
- EBU/UER** (European Broadcasting Union/Union Européenne de Radio - Television)  
(alguns membros enviaram igualmente as suas contribuições separadamente)
- FIAPF:** (Fédération Internationale des Associations de Producteurs de Films)
- IVF:** (International Video Federation, Europe)

**2. Organizações envolvidas no Programa MEDIA que responderam ao questionário enviado pela Sra. Flesch.**

- EFA:** (European Film Academy)
- BABEL:** (Broadcasting Across the Barriers of European Language)
- CARTOON:** (European Association of Animation Film)
- DOCUMENTARY:** (Project for the Creative Documentary)
- EAVE:** (Les Entrepreneurs de l'Audiovisuel Européen)
- EURO AIM:** (Association Européenne pour un marché de l'Audiovisuel Indépendant)

- EMG: (Euro Media Guaranties)
- EFDO: (European Film Distribution Office)
- EVE: (Espace Video Européen - The Irish Film Institute)
- GRECO: (Groupement Européen pour la Circulation des Oeuvres)
- LUMIERE: (Sauvegarde et survie du patrimoine cinématographique européen)
- MAP TV: (Mémoire - Archives - Programmes TV)
- MEDIA SALLES: (Encouragement de l'exploitation cinématographique en Europe)
- SCALE: (Small Countries improve their Audiovisual Level in Europe)
- SCRIPT: (European Script Fund)
- CLUB: (Club d'investissement Media)
- SOURCES: (Stimulating Outstanding Resources for Creative European Screenwriting)

### **3) Outras empresas e organizações que enviaram as suas contribuições**

- BT: (British Telecom)
- EPC: (European Publishers' Council)
- CEA: (Cinema Exhibitors Association)
- Central Television: (United Kingdom)
- Chambre Syndicale des Producteurs et Exportateurs de Films Français
- EACEM: (European Association of Consumer Electronics Manufacturers)
- IFFS: (International Federation of Film Societies)
- Fédération Nationale des Cinémas Français
- Fininvest Comunicazioni: (Italy)

- France Telecom
- American Film Marketing Association
- EUREKA Audiovisuel
- GESAC (Groupement Européen des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs)
- GNS (Genootschap van Nederlandse Speelfilmmakers)
- ITV Network Centre: (United Kingdom)
- TV5: (France)
  - Incluindo as contribuições do "Bruges Group" de cadeias públicas europeias transnacionais de satélite, o qual compreende:
    - BBC TV World
    - RAISAT
    - DEUTSCHE WELLE TV
    - RTVE INTERNATIONAL
    - TRT INTERNATIONAL
    - EURONEWS
    - RTP INTERNATIONAL
    - 3 SAT
    - TV 5
- ZDF: (Alemanha)
- UNIC: (Union Internationale des Cinémas)

De salientar que esta organização enviou o questionário aos seus membros europeus para eles responderem directamente.

## II. ESTADOS-MEMBROS

BÉLGICA:	Estado Federal e Comunidades
DINAMARCA:	Representação permanente junto da União Europeia
ALEMANHA:	Ministério federal da Economia
FRANÇA:	Representação permanente junto da União Europeia
IRLANDA:	Representação permanente junto da União Europeia
ITÁLIA:	Departamento de informação
LUXEMBURGO:	Representação permanente junto da União Europeia
PAÍSES BAIXOS:	Representação permanente junto da União Europeia
PORTUGAL:	Representação permanente junto da União Europeia
REINO UNIDO:	Representação permanente junto da União Europeia

ISSN 0257-9553

COM(94) 96 final

# DOCUMENTOS

**PT**

**15**

---

N.º de catálogo : CB-CO-94-106-PT-C

ISBN 92-77-66767-2

---

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias  
L-2985 Luxemburgo