

INICIATIVA CONVERGÊNCIA E REGULAÇÃO

QUESTÕES ANALISADAS PELO GRUPO DE REFLEXÃO

1ª Questão

Que tipo de consequências a Convergência está a provocar no relacionamento entre media, telecomunicações e tecnologias de informação?

2ª Questão

Como se pode assegurar a neutralidade das redes de comunicações em relação aos conteúdos? Pode a regulação desempenhar esse papel? Continuará a justificar-se o controlo dos conteúdos, para além do que resulta da aplicação das normas gerais e do direito da concorrência?

3ª Questão

Que enquadramento deve ser definido para o acesso condicionado típico dos novos meios convergentes, nomeadamente no que respeita aos Guias Electrónicos de Programação (EPG), aos Programas de Interface Informático (API) e às Caixas de Acesso (Set Top Boxes).

4ª Questão

Que modelos de financiamento e de fomento de produção de conteúdos são viáveis num ambiente de convergência?

5ª Questão

Que papel deve ter a massificação dos serviços ligados à Sociedade de Informação nos novos meios convergentes? Que implicações podem vir a ter os sistemas de ofertas fechadas, também apelidados de "walled garden", através dos quais um número limitado de serviços interactivos é oferecido através de uma plataforma convergente?

6ª Questão

Continua a justificar-se a existência de um serviço público de televisão? E a existência de um serviço universal de telecomunicações? Qual a relação que poderá vir a existir entre os dois? Como pode combater-se a info-exclusão e todas as formas de provocar ainda maiores assimetrias culturais e sociais ("digital divide")? Quem deve assegurar o serviço público e o serviço universal?

7ª Questão

Que implicações podem resultar para os modelos de negócio dos novos operadores convergentes de eventuais desajustamentos legais e regulamentares? Qual o papel da publicidade na estrutura de receitas dos novos meios convergentes? E dos novos serviços interactivos? Como compatibilizar com os modelos de financiamentos dos operadores de televisão analógica (ou generalista)?

8ª Questão

Como podem ser garantidos os direitos dos criadores face aos novos meios convergentes?

9ª Questão

Qual o regime sancionatório mais adequado para se conseguir aplicar na prática as normas que vierem a ser definidas?

10ª Questão

Em que medida a convergência vai permitir a separação da regulação de conteúdos da regulação das redes e dos acessos? Como compatibilizar a regulação vertical com a regulação horizontal?

11ª Questão

Qual a missão da regulação num ambiente de convergência? Protecção dos consumidores, garantia de sã e leal concorrência, racionalização da gestão do espectro radioelétrico, existência de empresas financeiramente saudáveis ou defesa dos princípios constitucionais relativos às liberdades, direitos e garantias?

12ª Questão

Qual o modelo ideal para a regulação num ambiente de convergência? Um regulador único, mais do que um ou nenhum?

Índice

Índice 3

1ª Questão 4

2ª Questão 9

3ª Questão 12

4ª Questão 15

5ª Questão 21

6ª Questão 23

7ª Questão 29

8ª Questão 32

9ª Questão 34

11ª Questão 37

12ª Questão 40

10ª Questão 40

1ª Questão

Que tipo de consequências a Convergência está a provocar no relacionamento entre media, telecomunicações e tecnologias de informação?

O conceito de Sociedade da Informação desenvolveu-se na Europa Comunitária, a partir da década de 90, constituindo inicialmente a resposta europeia à iniciativa norte-americana Auto-Estradas da Informação.

O reconhecimento da incapacidade europeia em assegurar uma oferta de conteúdos capaz de satisfazer os ritmos de difusão tecnológica - traduzida e verificada no agravamento da balança comercial audiovisual Europa-EUA com o aumento do número de televisões privadas - aliada à falta de competitividade de muitos serviços organizados em monopólios públicos, conduziu os europeus a reflectir nas suas desvantagens e a considerar que a mudança em curso era um processo societal complexo e não um simples programa de renovação tecnológica.

A versão europeia destacava-se da americana pelas preocupações expressas com a diversidade linguística e cultural e pela consideração de questões sociais não contempladas, pelo menos de forma tão marcada, nos documentos de política dos norte-americanos.

É interessante verificar que, apesar da manutenção, na Europa, da Sociedade da Informação enquanto elemento central de produção de medidas de política, o próprio conceito de Sociedade da Informação é, em 2001, substancialmente diferente do que vigorava em 1993, aquando da publicação do Livro Branco da Comissão Europeia "Crescimento, competitividade e emprego - os desafios e as vias de acção para a entrada no Século XXI".

O que provocou esta mudança em apenas oito anos? Muito simplesmente, a Internet.

As preocupações da Comissão em 1993, em torno do emprego e da competitividade europeia, eram basicamente as mesmas que agora, mas o contexto tecnológico e de mercado era muito diferente do actual.

Nessa altura, em todos os Estados da União, os respectivos mercados de telecomunicações eram dominados, de forma ainda quase monopolística, pelos operadores tradicionais de telecomunicações, quase todos públicos. Mas, sobretudo, em 1993 não existia uma tecnologia suficientemente aberta, flexível e de utilização generalizada que permitisse aproveitar todo o potencial das redes de comunicações instaladas.

Com o desenvolvimento da World Wide Web, a Internet tornou-se a tecnologia agregadora de uma série de tendências que percorrem horizontalmente os tecidos sociais e económicos dos Estados.

O conceito de Sociedade da Informação baseia-se no desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicações, mas é agora mais abrangente e multi-sectorial, porque, passados oito anos após a introdução da Web, e havendo um extenso conhecimento das potencialidades da Internet, a abordagem deixou de se centrar na tecnologia para se centrar objectivamente nos seus benefícios e riscos potenciais.

O facto da Internet se encontrar no centro da dinâmica tecnológica e da lógica económica tem consequências importantes para os sectores de media, telecomunicações e tecnologias da informação, nomeadamente pelo seguinte conjunto de razões:

- A Internet baseia-se fundamentalmente num protocolo de comunicações de dados (o TCP/IP) que pode correr sobre qualquer infra-estrutura de rede (inclusive sobre last miles analógicas e, com os desenvolvimentos associados à telefonia móvel e à televisão digital, também sobre redes móveis e infra-estruturas atípicas de comunicações endereçadas, como as redes de distribuição de televisão);
- A Internet, por via da invenção do HTTP e do HTML, entre outras linguagens e protocolos que permitiram o surgimento da Web e de outras plataformas, configura a própria noção actual do multimédia, dada a enorme flexibilidade que a caracteriza, permitindo a comunicação de dados em qualquer formato - potenciando portanto a convergência de formatos e, por essa via, a convergência de terminais;

- Estas duas características, associadas à facilidade de utilização dos browsers e da generalidade de aplicações que correm sobre a Internet (e-mail, IRC, webcasting, entre outros), permitem uma forte adesão de indivíduos à utilização deste novo meio, gerando fortes externalidades de rede, as quais, por sua vez, associadas ao potencial económico do multimédia interactivo, criam um verdadeiro espaço alternativo de interacções sociais e económicas, com regras específicas e uma abrangência global.

O desenvolvimento da Internet consolidou o próprio desenvolvimento da convergência a que assistimos actualmente, com tendências de aprofundamento no futuro:

- Em primeiro lugar, convergência de formatos - não só os formatos tradicionais de voz e de dados- mas uma convergência de formatos que possibilita interacções originais e simultâneas sobre a Web, IRC e toda a panóplia de novos meios, configurando para o utilizador um novo ambiente virtual, integrado, de trabalho e de lazer, utilizando indistintamente ferramentas informáticas e de comunicações, endereçadas ou não;

- A convergência de aparelhos terminais, primeiro com os PCs multimédia, mas também, a curto prazo, com os televisores digitais e os telefones móveis de terceira geração. Em breve, a tipologia de terminais basear-se-á nas situações de utilização (no trabalho, em família, em viagem...) e não nas respectivas características técnicas (uma vez que todos permitem basicamente o mesmo), desenvolvendo-se assim, em pleno, o conceito de comunicações pessoais, também com integração dos terminais fixos e móveis;

- O desenvolvimento dos ambientes virtuais, com custos de comunicações tendencialmente mais baixos e estabelecidos a priori (as flat rates tenderão a desenvolver-se e a tornar-se a norma dos tarifários de telecomunicações), associado a necessidades crescentes de largura de banda;

- A integração das tecnologias da informação e de telecomunicações, em especial na vertente de aplicações interactivas em tempo real (e.g., aplicações como CRM, data mining, data warehousing, entre outras);

- A afirmação dos conteúdos como elemento essencial da cadeia de valor das telecomunicações. No contexto de convergência, os conteúdos interactivos, multimédia, juntamente com as condições comerciais de acesso e utilização das redes e as próprias externalidades das redes, constituem as variáveis fundamentais distintivas das ofertas dos operadores e dos prestadores de serviços de telecomunicações, independentemente do tipo básico de rede utilizado (cabo, rede pública comutada, etc.).

A abrangência deste processo de convergência vai muito para além da integração dos sectores de media, telecomunicações e tecnologias da informação em novas lógicas de valor, visíveis sobretudo através dos esforços de concentração vertical levadas a cabo, a nível internacional, por actores provenientes de qualquer um destes sectores de actividade (dado o peso do

sector das telecomunicações face aos restantes, as aquisições são efectuadas sobretudo por grupos empresariais deste sector), dando lugar à emergência do denominado sector das tecnologias da informação e comunicação.

Este processo é globalizante, na medida em que envolve todas as actividades económicas, por via do comércio electrónico (entendido como transacções de valor - produtos e serviços - sobre meios electrónicos) nas suas mais variadas formas.

Em todo o processo a televisão tem um papel decisivo, pela influência que exerce na formação da opinião pública, no acesso dos cidadãos à informação e cultura e, conseqüentemente, pelo poder que confere àqueles que a controlam. Essa influência é potenciada pela convergência que, além de permitir uma relação interactiva com o espectador, multiplica quase infinitamente o número de canais, com a conseqüente segmentação de públicos e alargamento da oferta.

No entanto, a importância específica dos conteúdos enquanto forma de expressão legítima de indivíduos e organizações em sociedades plurais e democráticas e de desenvolvimento social equilibrado, por um lado, e, por outro lado, a subordinação crescente dos conteúdos a lógicas empresariais orientadas para o lucro, associadas a uma abrangência cada vez maior destes ambientes virtuais, coloca questões fundamentais para o desenvolvimento sócio-económico sustentado.

Salientam-se, entre as mais prementes:

- A necessidade de continuar a assegurar a liberdade de expressão, a diversidade e o pluralismo, eliminando situações que impeçam uma possibilidade de escolha tão alargada e diversa quanto possível;
- A garantia da defesa dos consumidores, de forma a que eles possam beneficiar dos melhores serviços aos menores preços e obter uma informação adequada a uma livre escolha dos que pretendem adquirir;
- A tomada de medidas que controlem a influência do poder económico e do poder político na orientação e nos conteúdos dos media;
- O acesso generalizado a um nível mínimo de conteúdos de interesse geral em plataformas convergentes que não são descentralizadas, mas sim dependentes de operadores (a televisão digital, por exemplo, ao contrário da Internet);
- O apoio à criação e ao fomento de conteúdos portugueses de qualidade e respectiva distribuição;
- A neutralidade das redes face aos conteúdos, a qual beneficia não só os consumidores mas também o correcto funcionamento dos mercados;
- O apoio ao esforço de normalização técnica, de modo a garantir-se a

interoperabilidade de aplicações e também a disponibilização no mercado de equipamentos terminais de diferentes construtores, os quais poderão ser usados na generalidade das redes, independentemente dos respectivos operadores;

- A reformulação dos conceitos de serviço público de televisão e de serviço universal de telecomunicações, os quais deverão ser repensados de forma integrada, no sentido da garantia da info-inclusão e da pluralidade social e cultural;
- A protecção dos direitos de autor e direitos conexos, face à ameaça de cópia e disseminação fácil e descontrolada de conteúdos a nível global;
- A garantia da privacidade dos indivíduos e organizações, face à proliferação de sistemas de recolha, armazenamento e processamento de dados pessoais;
- A securização das transacções electrónicas, a qual se revela fundamental para um desenvolvimento económico e social sustentado e equilibrado;
- A definição de novas formas de regulação integrada dos mercados convergentes, face ao dinamismo tecnológico que lhes está subjacente e à pluralidade de questões que a convergência coloca.

2ª Questão

Como se pode assegurar a neutralidade das redes de comunicações em relação aos conteúdos? Pode a regulação desempenhar esse papel? Continuará a justificar-se o controlo dos conteúdos, para além do que resulta da aplicação das normas gerais e do direito da concorrência?

1. A neutralidade das redes de comunicação em relação ao serviço de acesso é um objectivo genericamente aceite como importante para o bom funcionamento dos mercados. Esta problemática tem sido discutida em profundidade quer nos casos de tentativa de introdução de concorrência em mercados monopolistas, quer nos processos de concentração em que se procurava prevenir o perigo de um excessivo domínio de mercado por parte de entidades com forte presença na operação de redes, prestação de serviços de comunicações electrónicas, agregação ou produção de conteúdos. Esta questão foi analisada com algum detalhe no processo de apreciação da concentração AOL/Time Warner pela FTC e ainda na decisão da DGCC de não oposição à aquisição da ASLE pela PT MULTIMÉDIA (vulgarmente conhecido como procº PT/LUSOMUNDO).

Por outro lado, o mesmo tema constitui objecto de uma das directivas recentemente aprovadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho (conhecida normalmente como "Directiva Acesso").

A neutralidade - que não deve confundir-se com o princípio da neutralidade

tecnológica recentemente adoptado pela Comissão, segundo o qual a regulamentação de um serviço deve ser independente da rede através da qual é fornecido - apenas poderá ser assegurada por duas vias:

1) através de uma obrigação geral imposta aos operadores de rede de não discriminarem entre os seus próprios fornecedores de acesso / agregadores de conteúdo e terceiros.

2) legislando e actuando politicamente no sentido de limitar/controlar a integração vertical da cadeia "operador de rede > agregador de conteúdo/prestador de serviço > produtor de conteúdos.

Ora, em primeiro lugar, estas obrigações gerais não são simples de implementar. O que faz sentido é criá-las apenas nos casos que sejam relevantes de um ponto de vista da concorrência (i.e., no âmbito do direito da concorrência) ou nos casos em que a directa negociação entre os interessados não apporta a um acordo. Neste domínio, a Directiva Acesso procura criar condições favoráveis ao estabelecimento das empresas interessadas, ainda que situadas em diferentes Estados da UE.

Nas situações de posição de domínio consideradas perturbadores do normal funcionamento do mercado, em que a regulação deva naturalmente intervir, será sempre fulcral avaliar qual a via de correcção mais justa e efectiva: A obrigação geral de não discriminação ou a desagregação forçada da cadeia de valor. Genericamente a obrigação geral de não discriminação será preferível sempre que exista já uma dinâmica de mercado considerável que possa ser estimulada e que os mecanismos de verificação e imposição dessas obrigações existam e sejam accionáveis em tempo útil. Nos casos de monopólio, de posição de domínio muito claro ou de inexistência de mecanismos de controlo e enforcement, os objectivos só poderão ser assegurados pela desagregação forçada da cadeia de valor, seja por obrigação de venda seja por processos de abertura de rede (ULL). Existirá ainda a possibilidade de 'garantir' o bom funcionamento da obrigação geral de não discriminação impondo aos agentes económicos em posição de domínio de um elo da cadeia de valor quotas máximas nos demais.

Será também pertinente analisar o grau de maturidade da tecnologia e do mercado em questão, dado que na fase de investimento inicial limitações à capacidade dos operadores de rede para controlarem os demais elos da cadeia no seu arranque poderão tornar o risco e incerteza demasiado elevado. A título de exemplo de nova tecnologia de elevada incerteza poderá referir-se o caso da televisão digital terrestre e no seu oposto, como exemplo de tecnologia e mercado maduros, a rede de cabo (HFC).

Pode a regulação desempenhar esse papel?

A regulação sectorial terá que forçosamente regular os preços de utilização de rede e assegurar a implementação efectiva das condições de igualdade. Terá também um papel fulcral no aconselhamento das acções a empreender no âmbito do direito da concorrência e política industrial mas não as poderá

naturalmente assegurar sozinha.

Do ponto de vista conceptual, a regulação sectorial da concorrência não parece um objectivo que deva promover-se, por causa da óbvia multiplicação de procedimentos e de critérios. A ANACOM dispõe já de competências em matéria de coordenação da política de concorrência, em paralelo com a DGCP. Apenas se deveria partir para um controlo sectorial das práticas anti-concorrenciais em matéria de convergência se o sistema actual se revelasse de todo em todo incapaz de responder aos novos problemas.

Continuará a justificar-se o controlo dos conteúdos, para além do que resulta da aplicação das normas gerais e do direito da concorrência?

O fenómeno da convergência dos meios de comunicação não altera a problemática dos conteúdos. Não existe portanto nenhuma razão para alargar ou diminuir o leque de controlos dos conteúdos existentes na lei geral e nas competências dos actuais institutos e autoridades, admitindo-se todavia a necessidade de adoptar diferentes processos para proteger os mesmos interesses. Os conteúdos são essencialmente regidos pelas regras relativas ao crime (difamação, obscenidade, discriminação, abuso de liberdade de imprensa, etc.), à publicidade, à responsabilidade civil, à política cultural do Estado (regras relacionadas com protecção da língua portuguesa, protecção de menores, acesso de deficientes a conteúdos, etc.) e à necessidade de assegurar o pluralismo político e a diversidade.

A eficácia do controlo dos conteúdos, especificamente a coordenação e estrutura das diferentes entidades responsáveis pelo controlo referido é uma questão pertinente. Parece claro que o fenómeno da convergência irá causar (ou melhor, já causa) uma certa sobreposição das competências do ICP, da AACS e do ICS. E há também uma falta de coerência na lei e na aplicação da lei. Por exemplo, as regras relativas à publicidade não solicitada não são aplicáveis à Internet (Lei 6/99, de 27 de Janeiro). Como consequência não há regras sobre este assunto (supostamente o Governo espera pela transposição da Directiva 2000/31).

Ou seja, a questão não é alterar o controlo legal sobre os conteúdos, mas sim assegurar que este controlo é eficaz num novo contexto de convergência dos meios de comunicação.

3ª Questão

Que enquadramento deve ser definido para o acesso condicionado típico dos novos meios convergentes, nomeadamente no que respeita aos Guias Electrónicos de Programação (EPG), aos Programas de Interface Informático (API) e às Caixas de Acesso (Set Top Boxes)?

As diversas componentes dos novos meios convergentes apresentam diferenças significativas relativamente aos meios tradicionais, nomeadamente

no que diz respeito à adopção de guias electrónicos de programas, à aplicação de sistemas de acesso condicional e à utilização de equipamentos terminais mais ou menos complexos.

A eventual falta de compatibilização técnica entre as componentes dos vários operadores de meios convergentes pode levar a dificuldades na implementação dos novos sistemas e a um encarecimento dos serviços, com repercussões negativas na respectiva massificação.

Muito embora se reconheça que, por vezes, os sistemas proprietários incentivam a concorrência e têm assim o potencial de acelerar o desenvolvimento tecnológico, tal não parece acontecer no âmbito dos novos meios convergentes, em face das indefinições subjacentes à indústria.

Pelo contrário, pensa-se que será da maior importância a imposição de políticas de normalização que levem à progressiva eliminação de normas técnicas proprietárias e à interoperabilidade de aplicações, condição indispensável à rápida evolução tecnológica e à baixa generalizada de preços.

Esta questão é da maior urgência, não só porque os meios convergentes começam a ser implementados em Portugal (e na Europa), mas também porque foram feitos e continuam a ser feitos investimentos pesados em sistemas que usam normas diferentes.

Na área da televisão digital, em face do respectivo potencial, que vai muito para além do mero serviço de televisão, a normalização assume uma importância ainda maior.

Existem diversas maneiras de se olhar para esta questão, mas podemos afirmar que, até há pouco, elas se reduzem a duas fundamentais.

A primeira, que poderíamos designar como "broadcast oriented", defendida pela maior parte dos operadores de televisão e construtores de aparelhos de TV, visava a disponibilização de equipamentos terminais simples e baratos, aptos a permitir as funções básicas de televisão paga, de forma a permitir uma rápida massificação do acesso à televisão digital.

A segunda, que poderíamos designar como "Internet oriented", defendida por diversas empresas de "software", visava a disponibilização de equipamentos terminais sofisticados, autênticos computadores, capazes de tirar partido de todo o potencial da TV Digital e assim acelerar a Sociedade de Informação, possibilitando também o aumento da receita média por assinante.

A Norma MHP (Multimedia Home Plattform) veio traduzir uma solução de compromisso entre as duas posições e é expectável que venha a ser implementada em todas as plataformas de televisão digital, com particular destaque na televisão digital terrestre.

Apenas a Microsoft vem resistindo à adopção da Norma MHP, uma vez que continua a desenvolver uma solução técnica alternativa o que, a persistir,

poderia acarretar algumas dificuldades na área da televisão digital por cabo, onde a empresa tem grande influência, pelo facto de ser accionista de alguns importantes operadores europeus.

No caso dos sistemas de acesso condicional, tem sido difícil especificar um sistema europeu, muito embora pareça existir consenso para se vir a introduzir um interface comum que permita aos operadores a inserção do seu módulo específico de acesso condicional.

Esta solução não é suficiente. Veja-se o caso de Espanha, onde o Governo impôs este interface comum, de modo a garantir a interoperabilidade de sistemas entre a Via digital e o Canal Satélite Digital. Na prática, nenhum dos operadores disponibilizou o seu módulo específico de acesso condicional e, mesmo que o tivesse feito, muito dificilmente seria utilizável no outro, uma vez que o sistema de navegação (Guia Electrónico de Programas-EPG) depende dos Interfaces de Programas de Aplicação-API's e estes, no caso, são incompatíveis.

No caso dos Interfaces de Programas de Aplicação-API's, a situação varia de plataforma para plataforma. No caso da televisão digital por satélite e terrestre, parece ser aceite a norma MHP, ainda que com algumas pequenas adaptações. No caso da televisão por cabo, a situação é mais complexa, em face do que ficou exposto sobre a posição da Microsoft.

Em todos os casos, importa prosseguir os esforços no sentido da normalização, de modo a garantir-se a interoperabilidade de aplicações e também a disponibilização no mercado de equipamentos terminais de diferentes construtores, os quais poderão desta forma ser usados na generalidade das redes, independentemente dos respectivos operadores.

O recente Decreto-Lei nº 287/2001, de 8 de Novembro, veio tratar algumas destas matérias, fazendo a transposição para o ordenamento jurídico nacional de disposições da Directiva nº 95/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, bem como da Directiva nº 98/84/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Novembro de 1998.

Aqui se consagram "regras de normalização, mediante a imposição de requisitos básicos de interoperabilidade, e regras do tipo acesso aberto para os operadores que prestem sistemas de acesso condicional, por forma a promover a concorrência neste mercado, bem como garantir a satisfação dos interesses dos utilizadores".

Da mesma forma se comina que "o recurso à codificação não se cinge ao âmbito televisivo, mas também à radiodifusão sonora e, mais recentemente, aos inúmeros serviços da sociedade da informação, independentemente da plataforma digital de suporte".

Apesar das intenções positivas deste dispositivo legal, a verdade é que só no final de 2001, foram transpostas Directivas de 1995 e 1998 (nalgumas situações já de conteúdo desactualizado ou mesmo ultrapassado), para além

de se prever um regime sancionatório demasiado benévolo e, portanto, não dissuasivo.

Os reguladores terão de estar atentos a esta realidade e definir atempadamente as condições e regras de actividade dos meios convergentes, as quais não poderão deixar de reflectir uma visão conjunta das áreas de conteúdos e das áreas de redes, mas também uma intervenção activa nas organizações europeias e internacionais, de molde a assegurar-se a maior normalização e interoperabilidade possíveis.

Só desta forma forma será possível nomeadamente garantir:

- Aos consumidores - a utilização de meios convergentes com qualidade e também de forma simples, cómoda e barata, condição básica para o rápido desenvolvimento da indústria;
- Aos operadores - a adopção em condições equitativas, razoáveis e não discriminatórias de serviços de acesso condicional, independentemente da plataforma digital;
- Aos fabricantes - o acesso a especificações técnicas que permitam o investimento na fabricação sustentada dos novos equipamentos de utilizador;
- Ao mercado - o exercício de livre e sã concorrência entre plataformas e serviços.

4ª Questão

Que modelos de financiamento e de fomento de produção de conteúdos são viáveis num ambiente de convergência?

Como já foi anteriormente referido, a recente evolução do mercado europeu levou ao aparecimento de grandes grupos multimedia e de conglomerados integrando os operadores de telecomunicações, donde resultou um crescimento extraordinário da procura de conteúdos, tanto audiovisuais como multimédia.

É importante fazer uma distinção entre a produção cinematográfica e audiovisual, base da indústria do entretenimento, e a produção multimédia destinada essencialmente a ser utilizada em equipamentos móveis - conteúdos informativos, musicais, jogos, etc . Relativamente à produção audiovisual a Europa encontra-se em desvantagem em relação à produção norte-americana que oferece produtos amortizados e com valor de mercado já conhecido, representando um risco muito menor do que o recurso à produção europeia. Este facto conduz naturalmente os agregadores de conteúdos europeus-distribuidores cinematográficos, proprietários de catálogos de filmes e programas televisivos e os radiodifusores - a preferir importar conteúdos norte-americanos.

Relativamente aos mercados de conteúdos multimédia a situação apresenta-se de maneira diferente porquanto a lógica da convergência implica um modelo de negócio em que os conteúdos desempenham um papel determinante na cadeia de valor. Pode assim pensar-se que o mercado vai obrigatoriamente suscitar a produção de conteúdos multimédia, dado o dinamismo dos operadores de telecomunicações e dos diversos serviços de comunicações electrónicas. Mais, estes conteúdos serão obrigatoriamente em português e referentes ao mercado português uma vez que o que está em causa com os novos serviços como o WAP, o GPRS, o UMTS, e mesmo com a internet fixa, é a sustentabilidade económica desses serviços que vai depender da existência desses conteúdos. São assim dois tipos diferentes de problemas que se põem: enquanto existe uma "falha de mercado" relativamente à produção audiovisual na Europa, que só pode ser resolvida por uma intervenção pública, tanto a nível regulamentar como a nível industrial, já relativamente ao desenvolvimento dos mercados de conteúdos multimédia, a autoridade pública, independentemente da intervenção a título da política cultural, deve sobretudo preocupar-se com o aparecimento de uma oferta variada, de qualidade e acessível. A sua principal preocupação consistirá em evitar uma excessiva verticalização da produção.

Um modelo de financiamento e de fomento de produção de conteúdos, deve distinguir entre uma política industrial e uma política cultural e de apoio aos criadores. Enquanto a primeira deverá ser "orientada para o mercado", a última é orientada "político-culturalmente", para a defesa da identidade nacional e defesa da língua.

Uma política industrial, diferentemente da política cultural, centra a sua intervenção em torno das noções de risco e de sucesso de mercado, incitando ao primeiro e premiando o último. A política cultural tenta substituir e anular o risco para obter determinados resultados considerados de interesse nacional.

Não decorre deste princípio que as duas políticas sejam contraditórias; bem pelo contrário, a sua articulação é mutuamente favorável.

Uma consideração prévia deverá ainda ser feita a propósito dos montantes financeiros que o Estado deve disponibilizar para implementar uma política de fomento industrial.

Este tipo de política responde a objectivos de interesse público, a começar pelo reforço da identidade e da coesão nacional e defesa da língua. Seguidamente são prosseguidos vários objectivos de interesse económico e social : primeiro, criar uma oferta adequada às necessidades de desenvolvimento da sociedade da informação e à procura de conteúdos derivada do desenvolvimento das indústrias do entretenimento, multimédia e da informação; segundo, criar as condições de competitividade internacional da indústria portuguesa de conteúdos; terceiro, assegurar uma oferta variada, de qualidade, e acessível aos consumidores portugueses.

A natureza da indústria e dos mercados de conteúdos não sendo de molde a satisfazer estes objectivos sem apoio do Estado, o modelo proposto de

financiamento e de fomento de produção de conteúdos num ambiente de convergência, visa precisamente preservar condições de concorrência saudável e deve ter em conta as prioridades nacionais no seu conjunto, pelo que o seu volume deve respeitar regras de proporcionalidade.

Para ser viável, o modelo de financiamento e fomento da produção de conteúdos num ambiente de convergência, deverá ter as seguintes características :

- Um sector produtivo na área da convergência, incluindo as telecomunicações, as tecnologias da informação e da comunicação e os serviços audiovisuais, depende de um tecido empresarial forte, dinâmico e competitivo, tendo em conta a existência de um segmento produtivo "independente" ou seja, não integrado verticalmente, de modo a assegurar a variedade da oferta e o pluralismo cultural;
- A manutenção de capacidade de oferta que responda adequadamente ao crescimento da procura implica incentivos para atrair investimentos privados na produção de conteúdos;
- A especificidade das "indústrias culturais" e a situação dos mercados europeus e português exige uma forte intervenção do Estado em investimentos pré-competitivos (capital humano e infra-estruturas tecnológicas), investimentos directos na produção que viabilizem as empresas e os projectos, e uma cooperação empresarial favorecendo o aparecimento de "clusters" no sentido de tornar a indústria mais competitiva tanto nacional como internacionalmente;
- A integração europeia da economia portuguesa impõe ainda uma prioridade à internacionalização da indústria de conteúdos pelo que o Estado deve assegurar a capacidade empresarial em tirar benefício dos programas comunitários, de aceder aos mercados europeus de capitais e tornar as nossas exportações competitivas através de medidas de promoção adequadas.
- A indústria portuguesa de conteúdos deverá ainda obedecer a uma estratégia de "lusofonia" de modo a aproveitar as economias de escala proporcionadas por mercados transnacionais, e nesse sentido a indústria de conteúdos multimédia deverá tirar o partido máximo da rede de comunidades portuguesas a nível planetário.

Para implementar um modelo desta natureza interessa ter em conta três aspectos:

- o quadro europeu de política regulamentar e de política industrial, aplicável a Portugal;

- a intervenção relativa aos investimentos pré-concorrenciais

- a intervenção financeira do Estado na produção de conteúdos

1. - O quadro de política regulamentar e de política industrial Europeu, aplicável

a Portugal

A regulamentação europeia exprimiu-se através de várias Directivas, das quais interessa salientar a Directiva Televisão Sem Fronteiras, que tenta proteger a existência de um sector audiovisual europeu independente e concorrencial. A legislação portuguesa que acolheu esta Directiva acrescentou obrigações relativas à produção e difusão de conteúdos audiovisuais em língua portuguesa.

Acrescente-se que a inclusão no Uruguay Round da cláusula de excepção cultural autoriza os Estados a definirem sistemas de apoio directo à produção, e que o Tratado de Amsterdão expressamente reafirma a legitimidade de os Estados apoiarem serviços públicos de televisão.

Pode, finalmente, referir-se a existência de uma política muito agressiva de concorrência conduzida pela Comissão em aplicação do artigo X dos Tratados. (Diga-se que as autoridades portuguesas da concorrência não partilham do zelo nem das preocupações de sã concorrência do regulador europeu.)

Por sua vez a política industrial da Comissão exprimiu-se através das várias edições do Programa MEDIA e do recentemente lançado Programa eContent. Este quadro acaba de ser completado com um acordo entre o Banco Europeu de Investimentos e o Programa MEDIA para criar um importante fundo financeiro de apoio à indústria audiovisual europeia (iniciativa i2i)

É neste contexto que deve ser encarada a concepção e desenho de modelos de financiamento e de fomento à produção de conteúdos em Portugal.

2. - A intervenção relativa aos investimentos pré-concorrenciais

Uma política industrial para os conteúdos deve começar por orientar a intervenção do Estado para as fases pré-concorrenciais da actividade do sector. Esta intervenção deve dirigir-se a 3 áreas:

a- a formação profissional e os recursos humanos

A competitividade desta indústria depende da complexidade da estrutura de custos. Em geral a indústria de conteúdos é knowledge intensive, talent intensive e innovation-marketing intensive.

Estas características reflectem o papel do Capital Humano no tecido industrial e no modelo de crescimento económico, e induzem a necessidade de políticas de formação extremamente ambiciosas, nas diversas áreas de competências, da concepção à exploração final dos produtos.

b- as plataformas tecnológicas e as indústrias de serviços

O Estado deve criar incentivos à introdução maciça das novas tecnologias e sistemas de informação (bases de dados, sistemas de acesso a redes de informações...), e à criação e modernização das indústrias de serviços, sem as

quais uma indústria não se pode desenvolver (estúdios de produção electrónica e estúdios de som, laboratórios, auditórios profissionais, salas de montagem e edição, etc.)

Os sistemas de apoio a implementar não devem ser nem discriminatórios nem constituir formas de desincentivar a concorrência no sector.

c- A cooperação internacional

A diplomacia económica e comercial tem um papel decisivo no apoio à internacionalização das empresas, à cooperação empresarial na conquista de mercados e ainda na capacitação das empresas ao benefício dos fundos europeus e no acesso aos mercados de capitais propiciado pela inclusão na zona euro. A internacionalização das empresas portuguesas precisa não só deste apoio do Estado, como pressupõe a cooperação empresarial para tornar o tecido económico nacional competitivo em relação à concorrência europeia e mundial.

Esta cooperação será vantajosamente organizada em clusters, proporcionando às empresas "economias territoriais" que são outra forma de assegurar competitividade.

O Estado deve compreender que os territórios são factores de eficiência e desenvolver políticas de natureza geo-económica (requalificação e transferências de conhecimentos, acessos rápidos entre fornecedores e clientes, baixa dos custos, circuitos de informação, etc.)

Acresce que a estratégia transnacional da lusofonia representa uma vantagem muito importante para os produtores portugueses nos mercados internacionais.

3. - A intervenção financeira do Estado na produção de conteúdos

A intervenção do Estado deve ser de duas ordens, indirecta e directa. O financiamento indirecto do Estado tem como objectivo incentivar a partilha de risco e a atracção de capitais para o sector da produção; o financiamento directo da produção tem por objectivo capitalizar as empresas de produção e fomentar projectos de dimensão internacional.

a) - financiamento indirecto

O financiamento indirecto do Estado à produção é de tipo incitativo e visa introduzir no processo de decisão (relativa à distribuição dos fundos públicos alocados à produção) os agentes com informação útil sobre o mercado (normalmente proprietários de catálogos, distribuidores, provedores de serviços de comunicações, e instituições financeiras).

De uma maneira geral estes agentes, precisamente pela informação que detêm, possuem posições de mercado que lhes permitem recuperar uma parte decisiva da riqueza produzida ao longo de toda a cadeia de valor (pelo que são designados de "gatekeepers"). As suas decisões são tomadas segundo uma

lógica de minimização dos riscos (nomeadamente através de importações competitivas e de ciclos muito curtos de rentabilização dos investimentos). Este modelo produz as chamadas "falhas de mercado", na medida em que o interesse público, tanto no que respeita o consumidor, como o crescimento económico nacional e o emprego, não são satisfatoriamente atingidos.

Os incentivos devem dirigir-se aos investidores potenciais com o fim de diminuir o seu risco, ou como prémio pelo riscos assumidos.

b) - financiamento directo

A intervenção directa do Estado na produção deve ter dois objectivos: capitalizar as empresas e fomentar projectos competitivos. Também esta intervenção deverá ser "mediada" por operadores no mercado, na mesma base de partilha de risco. É desejável que a intervenção pública de tipo administrativo tenha sempre em conta mecanismos que assegurem consonância entre os projectos ou empresas subsidiados e o sucesso junto do público (Isto não se aplica, claro, aos apoios que decorrem da política cultural e cujos objectivos são completamente dissociados das preocupações relacionadas com a racionalidade do mercado, embora haja todo o interesse em impor regras de boa gestão, transparência e igualdade de oportunidades).

c) - os instrumentos de intervenção

Existem vários tipos de instrumentos: regulatórios, ou seja a maior parte das vezes, obrigações de investimento ou de programação/agregação; e financeiros, a maior parte das vezes, subsídios (a fundo perdido ou reembolsáveis), bonificações de crédito e isenções fiscais, seguros de risco e fundos de garantia.

Cada um destes instrumentos tem a sua função específica:

1 - as obrigações regulatórias visam travar ou limitar a integração vertical;

2 - os subsídios visam a capitalização das empresas e torná-las viáveis face às encomendas;

3 - os outros instrumentos financeiros são incentivos (através da diminuição de risco) para os grandes grupos distribuidores e agregadores de conteúdos aceitarem investimentos a longo prazo e, através de uma cooperação forçada - que as regras de mercado de curto prazo têm dificuldade a estimular- facilitar a consolidação das suas próprias carteiras de activos.

5ª Questão

Que papel devem ter os novos meios convergentes na massificação da Sociedade de Informação? Que implicações podem vir a ter os sistemas de ofertas fechadas, também apelidados de walled garden, através dos

quais um número limitado de serviços interactivos é oferecido através de uma plataforma convergente?

1. O modelo recente de cooperação entre operadores e objectivos públicos, pensado para o UMTS, parece poder contribuir de forma eficaz para o desenvolvimento da Sociedade de Informação na medida em que os concursos se tornaram verdadeiros leilões de investimento e preços de serviços a prestar. Adicionalmente as regras do concurso beneficiavam claramente os planos dos concorrentes que mais se alinhassem com os objectivos então entendidos como mais importantes para o desenvolvimento da Sociedade de Informação em Portugal. A experiência recente mostra no entanto que a massificação dos serviços multimedia nunca poderá ser alcançada sem uma adequada racionalidade económica, quer dizer, sem modelos de negócio de rentabilidade sustentada. De facto, o que aconteceu com a Internet gratuita mostra bem que o voluntarismo apenas pode satisfazer no curto prazo e que, a longo prazo, corre-se o risco de desembocar na subsidiação dos serviços (seja a subsidiação assegurada pelo Estado ou pelos próprios operadores). Importa assim procurar sempre atingir ambos os objectivos sem que a predominância de um possa sacrificar o outro.

2. As implicações negativas dos sistemas de ofertas fechadas traduzem-se essencialmente no empobrecimento da variedade de conteúdos disponível para um cliente ou cidadão. Na verdade, estes sistemas assentam numa escolha predefinida de um bouquet de conteúdos, o que naturalmente implica exclusão. Os efeitos nocivos dessa exclusão dependem em grande medida do relevo comercial, social, cultural ou político dos conteúdos que ficam de fora da oferta. Estamos no campo da liberdade de escolha, da efectiva concorrência no mercado de produção e comercialização de conteúdos e do próprio pluralismo social, cultural e político.

3. As redes de distribuição por cabo, o serviço WAP e as próprias salas de cinema são sistemas de ofertas fechadas, porquanto os respectivos operadores ou proprietários seleccionam previamente os conteúdos que oferecem, necessariamente procedendo a exclusões. Estes exemplos, tão diferentes, mostram bem como a gravidade dos problemas suscitados pelas ofertas fechadas depende das características dos correspondentes mercados. Entre nós, apesar da posição dominante detida pela Lusomundo no mercado da distribuição e exibição cinematográficas, não tem obviamente a mesma importância o facto de uma sala de cinema escolher a sua programação e o facto de um operador de cabo escolher os canais que distribui a diferença reside naturalmente no facto de o mercado da distribuição por cabo ser fortemente dominado por um só operador e de a escolha afectar a totalidade do mercado. No caso do cabo, a obrigação de garantir em igualdade de circunstâncias o acesso dos fornecedores de serviços e as obrigações de must-carry não asseguram em concreto que o cliente final disponha de suficiente diversidade de conteúdos: a concorrência suporia que os prestadores de serviços dispusessem de acesso às próprias redes que os suportam.

4. A questão que se coloca é, pois, a de saber se o simples funcionamento dos mercados, o direito da concorrência e as políticas de interesse público são

suficientes para combater os efeitos negativos das ofertas fechadas. À primeira vista, a experiência portuguesa parece recomendar algo mais, seja em termos de regulação ou em termos de legislação geral. Com efeito, as mais recentes decisões do Governo (v.g., caso PT/LUSOMUNDO) mostram que ainda predomina a ideia de que os aspectos nocivos da concentração nos mercados de televisão por assinatura, dos conteúdos e serviços para Internet/portais e dos serviços de televisão digital interactiva ficam afastados pelo simples facto de se assegurar a terceiros o acesso aos conteúdos em igualdade de circunstâncias. Poderá ser necessário criar novas limitações objectivas às concentrações neste domínio e ter em atenção as condições impostas, por exemplo, pela FCC na fusão AOL/Time Warner.

5. Finalmente, deve ter-se em conta que ao Estado pode ficar ainda reservado um papel muito relevante, nomeadamente para efeitos de assegurar a difusão de conteúdos de serviço público ou de conteúdos relacionados com a política cultural pública. Por outro lado, também ao Estado compete assegurar que os sistemas de ofertas fechadas - em particular aqueles que são suportados por novos meios - não poderão reduzir o âmbito do direito à informação, garantindo o acesso mínimo em domínios em que esse direito possa estar em causa.

6ª Questão

Continua a justificar-se a existência de um serviço público de televisão? E a existência de um serviço universal de telecomunicações? Qual a relação que poderá vir a existir entre os dois? Como pode combater-se a info-exclusão e todas as formas de provocar ainda maiores assimetrias culturais e sociais ("digital divide")? Quem deve assegurar o serviço público de televisão?

Apesar da sua correlação, as sub-questões que estão incluídas nesta 6ª questão ganharão em ser tratadas separadamente, de forma a ficar bem clara a posição a adoptar em relação a cada uma delas.

1ª Sub-questão: continua a justificar-se a existência de um serviço público de televisão?

Como é sabido, o serviço público de televisão tem consagração nos textos jurídicos constitucionais comunitários e nacionais (Considerando 32 do Tratado de Maastricht e art.º 38º n.º 5 da Constituição da República). Actualmente, portanto, ao nível do direito constituído, este serviço público tem liminarmente justificada a sua existência em imperativos legais incontornáveis, no sentido de assegurar objectivos de interesse público: defesa da língua, da identidade, da coesão e da cultura nacionais, de instrumento de cidadania e garante da democracia e de desenvolvimento da criação e dos talentos nacionais.

A questão ganha, porém, sentido se o que estiver em causa for saber se existe justificação para manter essas normas, face ao novo quadro de convergência e da multiplicidade de canais de canais e da diversificação dos meios de acesso.

É neste quadro que o problema é aqui discutido.

O argumento central contra a necessidade de actualmente existir um serviço público de televisão, assenta no facto de a existência de inúmeros canais, desde os generalistas de acesso livre, até uma gama alargadíssima de canais temáticos, oferecer ao telespectador uma escolha tão ampla que tornaria dispensável o SPT.

Este argumento não mereceu até hoje acolhimento prático em nenhum país europeu, porque ele não abala o núcleo central das razões que justificam a existência do serviço público de televisão que se apresenta com um elemento central do sistema democrático. Mesmo no quadro de uma oferta múltipla, mantêm-se os desafios e os objectivos do serviço público de televisão: dirigir-se a todos os públicos, oferecendo uma programação diversificada e de qualidade, defender a língua, a identidade e a coesão nacionais e incentivar a criação, assegurando a objectividade e o pluralismo da informação.

O impacto social da televisão e o facto de a evolução do seu financiamento tender para que cada vez mais seja pago o acesso aos programas, impõem o SPT como a forma de o cidadão, nomeadamente o de mais débil recursos, ter a garantia de acesso a informação objectiva e plural, a programação de qualidade em língua portuguesa, à inovação, a eventos desportivos e culturais e à expressão pluralista de correntes de opinião sobre os problemas nacionais e internacionais.

No caso português, a televisão é a única via de acesso à informação e à cultura, por parte de uma grande maioria da população pelo que o serviço público de televisão é um elemento imprescindível do sistema democrático.

Mas , para além do seu âmbito tradicional, o serviço público de televisão, tem hoje um papel decisivo a desempenhar na massificação do acesso à sociedade de informação, actuando como um elemento decisivo na transição da televisão analógica para a digital (e para os serviços por ela facultados). Para além de uma oferta tanto possível alargada de conteúdos atractivos que possam justificar a opção pelo digital, ao serviço público cabe, tirando partido da interactividade do sistema, proporcionar programas culturais, educativos e de formação à generalidade da população, em parceria com instituições públicas e privadas.

2ª Sub-Questão: Continua a justificar-se a existência de um serviço universal de telecomunicações?

O serviço universal, na sua actual conformação, correspondeu a uma fase histórica na massificação do acesso ao telefone. Hoje em dia, aquilo que é o objectivo consagrado do serviço universal - acesso de todos a um telefone fixo - deixa de corresponder a um objectivo social relevante a prosseguir, porque o mercado, através da generalização do telefone fixo e da enorme expansão da telefonia móvel - 7,6 milhões de telefones móveis em Portugal no início de 2002 - se encarregou de garantir a possibilidade de praticamente toda a população poder aceder à telefonia de voz. É óbvio que as excepções que

possam existir devem ser colmatadas, mas a pontualidade dessas situações não dá ao conceito de serviço universal na sua formulação tradicional qualquer sentido de missão socialmente relevante ainda por cumprir.

Todavia, nas condições sócio-históricas da sociedade portuguesa, em que a qualificação das pessoas assume um papel decisivo e em que nessa tarefa o acesso aos serviços da sociedade de informação tem seguramente um papel determinante, o conteúdo do serviço universal deve evoluir no sentido de ter como objectivo a possibilidade de acesso a toda a população dos serviços básicos de internet e e-mail.

Entende-se assim que o actual modelo de serviço universal deve integrar-se no processo de evolução para a sociedade de informação, só assim tendo real sentido a sua manutenção. Dada a convergência tecnológica, a prestação do serviço nos termos apontados poderia ser efectuada pela entidade e através da rede que, em concreto, oferecesse melhores condições para o efeito, incluindo, naturalmente, a rede da televisão digital terrestre.

3ª Sub-Questão: Qual a relação que pode vir a existir entre o serviço público de televisão e o serviço universal?

A aceitarem-se os princípios que deixamos anteriormente expressos, serviço universal - como meio de acesso aos serviços básicos da sociedade de informação - e serviço público de televisão - como meio de promover a utilização desses serviços e veículo de informação, educação, cultura, variedade e qualidade de entretenimento, para toda a população -, tem um papel indispensavelmente complementar.

Ainda que globalmente a convergência na utilização de equipamentos continue a ter um êxito muito relativo no que respeita à utilização de televisor como um meio interactivo, preferindo os telespectadores continuar a manter uma posição passiva, entre nós não se crê que possa existir uma real massificação da utilização dos serviços da sociedade de informação sem um recurso alargado à televisão. Com efeito, a relação amigável que a generalidade da população mantém com o televisor, e a mais que provável dificuldades de adaptação ao computador, bem como os encargos inerentes à aquisição deste equipamento, parecem aconselhar uma utilização intensiva da televisão neste domínio. A ser assim, o serviço público de televisão terá um papel determinante a desempenhar na qualificação pretendida, sendo-lhe, no entanto exigível, uma colaboração estreita com instituições como escolas, universidades, instituições culturais e outras entidades da sociedade civil.

4ª Sub-Questão: Como pode combater-se a info-exclusão e todas as formas de provocar ainda maiores assimetrias culturais e sociais ("digital divide")?

Um dos aspectos mais preocupantes da expansão dos serviços inerentes à sociedade de informação é o facto de eles serem predominantemente utilizados pelos extractos populacionais de mais elevado poder sócio-económico e cultural agravando-se assim o fosso existente em relação às mais

carenciadas. Estão largamente difundidos estudos que demonstram a universalidade deste problema, assim como é proclamada por todos os Estados a vontade em limitar os efeitos devastadores em termos de agravamento das assimetrias sociais que essa situação pode determinar.

No caso português e sem pôr em causa os esforços desenvolvidos no âmbito da expansão do uso das TIC- tecnologias da informação e da comunicação ao nível das escolas e dos serviços públicos, a utilização da televisão digital terrestre parece um meio incontornável de favorecer essa disseminação, dada a muito maior convivialidade de larga maioria da população com a televisão em relação ao computador. Aproveitando pois o facto de o aparelho de televisão ser um objecto familiar que todas as famílias - principalmente as de menor recursos que a mantêm ligada praticamente durante todo o dia - deverá ser ele o centro da luta contra a info-exclusão, utilizando-se para o efeito diversos meios:

- garantir o acesso a e-mail e internet gratuitamente ou em condições económicas muito favoráveis, através da subsidiação da stb às famílias de menores recursos:

- criação de uma "tele-escola digital", destinada a ensinar os cidadãos a utilizar com eficiência os serviços da sociedade de informação que lhe são disponibilizados;

- desempenhar um papel de difusão dos conhecimentos da educação e da cultura, empenhando no projecto entidades públicas e privadas destes sectores.

É de esperar que a introdução dos telemóveis da 3ª geração dê um grande impulso no campo da massificação do acesso aos serviços da sociedade de informação. Nesse sentido, impõe-se, entre outras medidas, o desenvolvimento de conteúdos nacionais que tornem útil e atractiva a utilização dos novos serviços que estes equipamentos proporcionam. No entanto, dadas as limitações desde logo físicas destes equipamentos, é necessário evitar que o sistema UMTS se torne a "Internet dos pobres" e que nomeadamente no campo do entretenimento, informação aprofundada e acesso ao conhecimento os meios tradicionais, especialmente a imprensa, a rádio e a televisão mantenham os seus importantes papeis

5ª Sub-Questão: Quem deve assegurar o serviço público de televisão?

Embora em diversos países - incluindo Portugal - a Lei atribua a canais privados algumas obrigações que devem ser consideradas como integradas num conceito lato de serviço público, não existe nenhum caso na União Europeia, à excepção do Luxemburgo, em que não exista uma entidade, de que o Estado seja o único titular, cuja missão seja especificamente a prestação do serviço público de televisão. Aliás, apenas nos países do sul da Europa este modelo é objecto de contestação significativa.

O Protocolo Anexo ao Tratado de Maastricht define claramente que compete a

cada um dos Estados Membros decidir sobre a forma como deve ser prestado o serviço público de televisão, o que implica a possibilidade de existirem modelos alternativos ao actual. Mas, embora essa possibilidade esteja igualmente expressa em diversos documentos da Comissão, a grande maioria dos documentos da Comissão e do Conselho são elaborados tendo como pressuposto o modelo que efectivamente vigora na generalidade dos países da UE.

E, na verdade, a tentativa de "fatiar" a noção de serviço público de televisão, reduzindo-a a um certo número de obrigações específicas que, postas a concurso, poderiam ser desempenhadas por empresas públicas ou privadas, não parece, em abstracto, a solução mais coerente. Com efeito, o conceito de SPT parece dever atravessar horizontalmente toda a programação e, mesmo no caso em que estão em causa programas (principalmente de entretenimento) que poderiam aparentemente ser emitidos por empresas privadas, é obrigação da estação de serviço público adoptar padrões de qualidade, materiais e formais, que definam standards para o sector e obrigue os privados "a ser melhores", nas palavras de um responsável da ITV britânica.

Esta cultura horizontal de serviço público parece contrariar a lógica de maximização de audiências e consequente programação exclusivamente baseada na procura, típica dos canais privados. A introdução de obrigações de serviço público, podendo implicar a emissão de programas de audiências mais reduzidas, parece de molde a desarticular a programação destes canais e consequentemente a nela introduzir elementos que perturbam a sua lógica global.

Por outro lado, a colocação deste problema nos termos em que ultimamente tem sido colocado nos media portugueses, resume aparentemente a questão a um dos aspectos da prestação do serviço público - o da emissão de um canal generalista dirigido a generalidade do público - esquecendo outras vertentes que a ela estão normalmente ligados, entre os quais se salientam: a existência de um segundo canal dirigido a públicos minoritários, a tarefa de preservação e conservação dos arquivos; as emissões internacionais (cuja suportabilidade económica depende da programação dos restantes canais); as janelas regionais e o apoio à produção nacional, sendo importante ter presente que hoje as televisões públicas desempenham na Europa um papel decisivo no financiamento do cinema europeu e que a televisão pública pode ter um papel importante na massificação do acesso aos serviços da sociedade de informação.

Este princípio genérico não tem impedido que em situações específicas os canais privados prestem serviços de interesse público - para além das que a lei expressamente lhes confere - por exemplo em termos de informação, educação e entretenimento - sendo por isso devidamente remuneradas (como sucede hoje com a passagem dos tempo dos tempo de antena dos partidos nas campanhas eleitorais), recebam apoios para a produção de certos programas (caso dos protocolos celebrados com o ICAM para a produção de ficção portuguesa) ou que tenham possibilidade de incluir programas nos canais internacionais do serviço público de televisão. Ponto é que essas

situações sejam devidamente contratualizadas em resultado da aplicação de regras gerais claras e transparentes estabelecendo um regime a que todos os canais têm acesso em igualdade de circunstâncias.

Sendo este o enquadramento conceptual do problema, a questão em Portugal oferece a particularidade de a situação global da RTP, a forma claramente insatisfatória como tem vindo a prestar as suas obrigações de serviço público e a dificuldade que o Estado tem revelado de cumprir os deveres assumidos para com a empresa, conduzirem a um sentimento generalizado de que é necessário proceder a uma alteração radical neste estado de coisas, de forma a assegurar que os objectivos que presidem à existência do serviço público de televisão são na prática assegurados.

Quanto ao sentido em que essa alteração se deve processar, dois modelos foram defendidos na discussão realizada no seio do Grupo de Reflexão:

- uma posição, defende a manutenção da centragem da prestação do serviço público numa RTP fortemente reestruturada, baseando-se nos argumentos acima expostos, nas consequências para a paisagem audiovisual portuguesa que resultariam de uma eventual extinção da RTP - ou da sua redução a um canal de nicho tipo PBS americano - e do poder desmesurado que, nessas circunstâncias, assumiriam os canais privados como elementos decisivos de influência da opinião pública, poder esse que poderia pôr em causa o normal funcionamento do sistema democrático; contra esta solução jogam as dúvidas sobre a capacidade de reestruturação da RTP - no plano financeiro, orgânico, operacional - tornando-a numa instituição de excelência produzindo uma programação de referência para toda a paisagem televisiva portuguesa;

- outra posição, vai no sentido de considerar esgotado o actual modelo e entende que uma empresa estatal não é necessariamente a única forma de prestação do serviço público: o que está em causa é garantir o cumprimento dos objectivos prosseguidos pelo serviço público, o que se entende que a RTP actual não estará em condições de cumprir e que qualquer outra solução idêntica natureza, por restrições de natureza institucional, conduziria afinal a uma situação similar à actual; por isso defende que as obrigações de serviço público devem, em primeira linha, ser devidamente definidas e orçamentadas verificando-se depois, quais as entidades - incluindo entidades privadas - que estão em melhores condições de cumprir as obrigações definidas ; foi, no entanto, reconhecido que, levado este modelo ao limite de o SPT ser apenas prestado por entidades privadas, num País sem grande tradição de autoridade das entidades reguladoras, correr-se-ia o risco de não ser possível fazer cumprir as obrigações de serviço público pelas televisões privadas; contra esta solução jogam, portanto, as dúvidas sobre a capacidade do Estado de dotar-se de uma autoridade reguladora capaz de exigir e impor standards organizacionais, programáticos e éticos, com força dissuasória eficaz ao conjunto dos operadores privados da paisagem televisiva portuguesa, ligados e dependentes de grupos económicos com elevadas capacidades de comunicação e financeira.

7ª Questão

Que implicações podem resultar para os modelos de negócio dos novos operadores convergentes de eventuais desajustamentos legais e regulamentares? Qual o papel da publicidade na estrutura de receitas dos novos meios convergentes? E dos novos serviços interactivos? Como compatibilizar com os modelos de financiamentos dos operadores de televisão analógica (ou generalista)?

A principal característica económica dos novos serviços tornados possíveis pelos recentes avanços tecnológicos prende-se com uma crescente facilidade de utilizar mecanismos de exclusão de potenciais consumidores, característica que estava na prática ausente na maioria dos serviços no passado. É esta possibilidade que diferencia significativamente os modelos económicos dos novos operadores, em relação ao passado.

A possibilidade de exclusão torna possível modelos de fornecimento de serviços contra pagamento, por assinatura, ou mesmo à peça. Isso tornará necessária uma gestão da base de clientes, base essa que será um dos grandes activos desses novos operadores.

Estas possibilidades permitirão uma segmentação do mercado, com ofertas específicas para cada segmento, e vão naturalmente criar fontes de receitas que não estavam presentes anteriormente, e que serão essenciais para os novos modelos de negócio. A possibilidade de oferecer serviços de vários tipos utilizando a mesma rede tornará esta lógica ainda mais imperativa. Muitos dos novos serviços poderão não poder ser suportados por publicidade, mas os seus utentes estarem dispostos a pagá-los.

O problema da maior ou menor integração vertical entre os fornecedores de conteúdos e os detentores de plataformas já foi abordado noutra questão, pelo que essa discussão não será feita aqui. Mas interessa reter alguns pontos. Em primeiro lugar essa configuração está longe de estar estabilizada e, tal como em muitos outros sectores da economia, sobretudo quando o progresso tecnológico é tão rápido como neste, o que possa ser considerado a configuração óptima mudará ao longo do tempo. É pois um exercício condenado ao fracasso tentar defini-la aqui de uma vez por todas. Mas uma coisa é clara, é que a associação entre tipos de redes e tipos particulares de serviços desaparece de vez. Ora a regulamentação tradicional, que trata separadamente as várias redes, muitas vezes regulamenta a rede a pensar no serviço típico que corre nessa rede. Daqui resulta também por vezes que o mesmo serviço seja regulamentado de forma diferente, em função da rede através da qual é oferecido. Nesta situação há claramente o perigo de que a concorrência não realize bem um dos seus principais papéis, a saber, o de seleccionar os modelos de negócio mais económicos e que melhor correspondem às preferências dos consumidores.

A vantagem de haver concorrência entre mais do que uma plataforma só pode

porém ser recolhida se os investimentos nessas plataformas puderem ser viáveis. Dados os montantes envolvidos nesses investimentos, a probabilidade de esses desajustamentos legais e regulamentares impedirem essa viabilidade não é negligenciável, causando assim uma contradição essencial, que importa evitar.

Conforme referido atrás as novas tecnologias permitirão a obtenção de receitas com outras origens, que não da publicidade. Em relação ao entretenimento, e dado que se parte de uma situação em que as receitas, não contando os subsídios do Estado, são quase exclusivamente dessa origem, o seu peso relativo tem de cair por definição. A segmentação do mercado e a possibilidade de ter conteúdos com públicos alvo mais bem definidos poderá fazer crescer o montante global aplicado pelos anunciantes em publicidade. Mas será também inevitável que a fracção dirigida às televisões generalistas seja em parte desviada para as programações de canais temáticos, reduzindo a capacidade de captação de receitas destes canais, o que levanta óbvias dificuldades ao actual modelo de financiamento deste tipo de televisões. Uma hipótese sugerida por esta análise é a de proibir a publicidade, ou certo tipo de publicidade, em todos os canais temáticos pagos, reservando essa fonte de financiamento para os canais generalistas. O problema com esta abordagem resulta de não ser nada evidente que um anunciante num canal temático, em face dessa proibição, tenha algum interesse em transferir a sua publicidade para um canal generalista, com um público de características completamente diferentes. Esta forma protecção, sobretudo se for adoptada na sua forma mais extrema, arrisca-se a trazer mais custos do que benefícios. De qualquer forma é difícil pensar que apenas por aqui possa vir a totalidade da resposta a este problema.

Mas não há razão para que os canais generalistas não possam ter agora outras fontes de receitas. Em primeiro lugar o acesso a estes canais generalistas pode agora também ser pago. O platformista pode certamente fazer-se pagar pelo cliente final, reter uma parte para pagamento do seu serviço e entregar o restante ao canal generalista. A renúncia a utilizar esta fonte de potenciais receitas torna mais difícil, quer o problema de viabilizar os investimentos em novas plataformas (ou o investimento em melhorar as que existem), quer a própria sustentação de uma oferta generalista diversificada. O preço a cobrar ao cliente final pode ser objecto de regulação, na medida em que for entendido que o acesso a estes canais generalistas faz parte do serviço universal, cujo acesso deva ser garantido a todos a um preço razoável.

Pode pensar-se que este pagamento dos platformistas aos canais generalistas resulta de um acerto de contas, que é o saldo entre dois pagamentos em sentidos opostos. Por um lado o platformista precisa dos conteúdos e deve pagá-los; por outro é ele que presta o serviço de transporte do sinal e por isso deve cobrar um preço. O regulador não se vai poder desinteressar do que se passa a este nível, pois irá haver um número muito reduzido de agentes em ambos os lados deste mercado. Esse facto será permanente, pois não é de prever que o mercado venha a sustentar um número suficientemente grande de participantes para que possamos confiar na disciplina da concorrência para evitar eventuais abusos de poder de mercado.

Para além disso vai ser necessário que o regulador se preocupe com as condições de igualdade de concorrência, quer entre os canais, evitando por exemplo que um deles possa ser discriminado favorável ou desfavoravelmente pelos plataformistas, quer entre estes. Uma possível fonte de distorções está na regulação diferencial de cada plataforma. Neste momento por exemplo os compromissos de must carry são diferentes para o cabo e para a futura televisão digital terrestre. A regulação das obrigações de must carry e must delivery, bem como os preços que determinam os fluxos financeiros entre os canais generalistas e os plataformistas são essenciais para um correcto funcionamento destes modelos de negócio. Está aqui um bom exemplo dos perigos resultantes de eventuais desajustamentos legais e regulamentares, acima referidos.

Em segundo lugar é importante realçar que as empresas que controlam os canais generalistas, neste ambiente de convergência, podem capitalizar na relação com o seu público para prestar outros serviços que contribuam para os seus lucros.

8ª Questão

Como podem ser garantidos os direitos dos criadores face aos novos meios convergentes?

Com o advento da sociedade digital, tornou-se possível rentabilizar, de novas formas, obras pré-existentes: imagens de televisão guardadas em arquivos podem servir em enciclopédias multimedia, excertos de filmes podem tornar mais interessantes CDs educativos ou dar origem a jogos electrónicos, artigos de jornais e revistas podem ser lidos em sites ou CDs. Essa possibilidade veio relançar entre autores, produtores, editores e difusores novos debates em torno da questão de saber a quem cabem os direitos de reutilização, sob forma electrónica, dessas obras protegidas.

Mas a sociedade digital não permite apenas a re-utilização de obras pré-existentes, força à criação de novos produtos - multimedia - e dá nova dimensão a alguns pré-existentes que, de uma divulgação restrita, passam a uma divulgação ao menos teoricamente ilimitada.

Ao mesmo tempo, a tecnologia digital, permitindo a perfeição da cópia, praticamente põe fim à distinção entre esta e o original; e ao possibilitar a sua multiplicação de forma ilimitada, sem perda de qualidade, facilita enormemente os abusos e o desrespeito pelos direitos dos criadores.

Assim e também porque a questão dos conteúdos é central à Sociedade da Informação, em torno da questão dos Direitos de Autor e Direitos Conexos abriu-se o debate entre aqueles que consideram que tais direitos têm os dias contados e aqueles que pensam que que o ambiente digital e a convergência obrigam a repensar, eventualmente a adequar, os direitos existentes, mas nunca a pô-los de parte. Sobretudo porque sendo os "conteúdos" a justificação mesma das chamadas "autoestradas da informação", parece indispensável o fomento da criação desses conteúdos, através de uma remuneração que dê

aos autores a possibilidade de criar sem entraves e a produtores, editores e difusores um estímulo que justifique o seu investimento na produção de conteúdos inovadores, diversificados e com qualidade.

Este é um aspecto a que as instâncias de regulação não podem em Portugal permanecer indiferentes, já que a própria dimensão do nosso mercado dificilmente garante grandes proventos da criação de conteúdos em português - no entanto indispensáveis para a defesa da língua, bem como da identidade e coesão nacionais. E a situação que se tem vindo a verificar em algumas empresas de comunicação social, com a re-utilização de obras televisivas ou jornalísticas em diversos suportes e com a utilização, na criação de conteúdos multimedia, de jovens em trabalho precário e mal remunerado parece demonstrar que, por maior que seja o investimento na Sociedade de Informação, a importância dos conteúdos, a pressão da entidade de gestão colectiva e melhor a legislação, os direitos dos autores continuam a ser desconsiderados em Portugal.

Mesmo que se admita - com a natural reserva de estarmos a falar de algo ainda em devir e não de uma realidade conhecida - que o actual quadro legislativo internacional e nacional relativos aos Direitos de Autor e Direitos Conexos bastam para acorrer aos problemas levantados pela circulação de conteúdos na Sociedade de Informação, há problemas decorrentes da própria especificidade do suporte, da sua "imaterialidade", que dificultam a defesa desses direitos quer pelos autores e/ou detentores de direitos quer pelas sociedades de gestão colectivas, parecendo dever dar-se prioridade à criação de dispositivos tecnológicos que impeçam o abuso ou uso fraudulento das obras. (Soluções essas aparentemente já criadas quer para os e-book quer para certos programas de computador que se auto-destroem ao fim de um certo número de utilizações.)

Esse facto, somado à - pelo menos teórica - universalidade de acesso aos conteúdos, justifica que toda a regulação neste campo deva ser encarada em termos de cooperação internacional.

Finalmente, se há que garantir os direitos dos autores e detentores de direitos conexos, há que proteger também o direito do público a aceder às obras sob protecção e a correlativa necessidade da sua divulgação. Divulgação a que a multiplicidade de detentores de direitos dessas obras pode por dificuldades, pela necessidade de autorização prévia dos envolvidos. Nestes casos específicos desempenham papel fundamental as entidades de gestão colectiva e as licenças obrigatórias. Há que ter em conta, no entanto, que essas figuras podem apenas ressaltar os direitos patrimoniais dos autores e não os seus direitos morais e, acima de tudo, retiram aos autores a possibilidade de serem eles a dispor de um direito directamente ligado à personalidade do Autor, pelo que a utilização destes meios deve revestir-se sempre um carácter excepcional. Adicionalmente devem criar-se meios no sentido de prevenir-se, tanto quanto possível, a utilização das obras fora da vontade dos seus criadores, nomeadamente prevendo-se a criação de sistemas automáticos de informação e novas formas de gestão colectiva dos direitos.

9ª Questão

Qual o regime sancionatório mais adequado para se conseguir aplicar na prática as normas que vierem a ser definidas?

Em Portugal o sistema sancionatório das violações à lei das telecomunicações e do audiovisual é consensualmente objecto das seguintes críticas:

a) - montantes de coimas claramente insuficientes para, nomeadamente nas infracções de maior gravidade, poderem funcionar como dissuasores dos actos ilícitos. É, aliás, estranho que, mau grado as críticas permanentes a este vício do sistema actual, o legislador continue a fixar coimas de valor ridículo para práticas que implicam importantes vantagens económicas para o infractor. O caso mais recente passou-se com a publicação do Decreto-lei n.º 287/2001 de 8 de Novembro, no qual - art.º 12º - se fixa a coima máxima de 9.000 contos (ou 750 contos se a infracção for cometida por uma pessoa singular) para o caso de um operador de rede impedir ilegítimamente o acesso a um terceiro. Podendo as vantagens para o infractor, derivadas do facto de impedir o acesso à sua rede de um concorrente, traduzir-se num benefício de valor elevadíssimo, é óbvio que, o baixo montante da sanção, acaba por funcionar como um convite a que operador conclua que lhe vale a pena infringir a lei, uma vez que é forçado a pagar um preço muito baixo pelos prejuízos que causa a terceiros e ao equilíbrio do sistema. Esta situação é particularmente chocante no sector das telecomunicações, onde os interesses económicos envolvidos são muito importantes, pelo que a inexistência de coimas de montante elevado se traduz na incapacidade prática de o regulador conseguir implantar, à revelia das operadoras, as medidas que entende adequadas. Um exemplo dessa situação, poderá encontrar-se nas enormes dificuldades verificadas na implantação prática da desagregação do lacete local. De qualquer forma, as recentes alterações introduzidas nos estatutos do ICP/ANACOM são um passo para melhorar a situação actual.

b) - incapacidade de os órgãos reguladores de afirmarem a sua autoridade. A questão pode ser cabalmente exemplificada com as claras dificuldades de a AACS em poder recorrer, às sanções acessórias previstas no art.º 65º da Lei da Televisão (suspensão por período não superior a 2 meses e revogação da licença ou autorização). Este problema está directamente ligado à obrigação, criada com a Lei da Televisão de 1998, de os operadores licenciados ou autorizados cumprirem as "condições e termos do projecto licenciado ou autorizado, ficando a sua modificação [...] sujeita a aprovação da AACS" (art.º 16º n.º 1 da LT). Quer isto dizer que, a programação difundida pelos operadores televisivos nos seus canais, qualquer que seja a sua natureza, teria, segundo a lei, de se conformar com o projecto que serviu de fundamento à concessão da licença ou da autorização, eventualmente com as modificações permitidas pelo teor do art.º 72º. Bastará recordar em linha gerais o que foram as características anunciadas pela SIC e TVI quando se apresentaram a concurso público, mesmo com as alterações que no prazo legal indicaram, e aquilo que hoje é a programação destes canais para se perceber a diferença

abissal que impunemente se construiu entre o projecto que justificou a licença e a realidade.

Ora, parecem claras as dificuldades da entidade reguladora para fazer aplicar a citada norma aos canais privados, quando a Lei, ao não estabelecer exigências de pormenorização do projecto a cumprir, acaba por permitir aos operadores a apresentação de formulações genéricas que possibilitam as mais variadas aplicações em concreto . Esta situação tem que ser alterada, para que o regulador passe a ser uma entidade prestigiada, respeitada e actuante, sem o que não será possível fazer prosseguir os objectivos definidos para os canais privados, pela legislação em vigor.

c) - ineficácia do sistema processual, nomeadamente no que toca ao número de entidades envolvidas (Instituto da Comunicação Social, na fase de levantamento do auto de notícia, Instituto do Consumidor na fase de instrução e Comissão de Aplicação das Coimas, na fase de julgamento), acabando grande parte dos processos por terminar, por prescrição, sem a condenação dos infractores ou, quando esta se verifica, o recurso permite adiar para uma data longínqua o transito em julgado da decisão.,

d) - quase total ausência de intervenção regulamentar específica, em relação aos novos problemas de "enforcement" levantados pelos meios convergentes, nomeadamente da Internet, - à semelhança, aliás, do que sucede nos restantes países da EU -, que impõem uma intervenção coordenada ao nível internacional e uma subversão de muitos dos princípios jurídicos tradicionalmente aceites;

Em todos os tempos e lugares a convicção, por parte de quem tem que cumprir normas legais, de que a sua violação acarretará sanções efectivas e proporcionais à importância da infracção cometida, aplicadas por um órgão socialmente respeitado, é um factor decisivo para limitar a prática de comportamentos ilícitos e uma condição de segurança do negócio. Daqui que o sistema actualmente vigente em Portugal tenha de sofrer uma revisão profunda, a qual terá de ser assente nas bases seguintes:

a) - elevação muito significativa do montante das coimas de forma a que, na aplicação concreta, a sanção possa superar sempre a vantagem económica decorrente da infracção e tendo sempre em atenção a eventual natureza convergente da entidade infractora de forma a haver uma análise integrada das consequências da infracção cometida;

b) - prestigiar a entidade reguladora dos conteúdos de forma a permitir que ela cumpra uma função de efectivo controlo da actividade dos operadores, especialmente de televisão de forma a verificar a adequação da sua programação ao projecto que correspondeu à atribuição do título respectivo e aos princípios legais vigentes;

c) - criar um regime processual de forma a que sejam efectivamente julgadas e efectivamente punidas as infracções detectadas.

d) - atenção especial dedicada ao enforcement of law em relação nos novos meios convergentes, nomeadamente na Internet, em colaboração com os restantes países da EU.

11ª Questão

Qual a missão da regulação num ambiente de convergência? Protecção dos consumidores, garantia de sã e leal concorrência, racionalização da gestão do espectro radioelétrico, existência de empresas financeiramente saudáveis ou defesa dos princípios constitucionais relativos às liberdades, direitos e garantias?

Vale a pena começar por distinguir os aspectos que dizem respeito à defesa dos princípios constitucionais relativos às liberdades, direitos e garantias, dos restantes aspectos focados na questão.

Enquanto que o primeiro conjunto das sub-questões colocadas na formulação proposta acima pode ser enquadrado numa análise essencialmente técnica e económica, a última é uma questão de um carácter muito diferente. Diz respeito à protecção dos cidadãos enquanto tal e não à protecção económica dos cidadãos enquanto consumidores. A essência do exercício deste poder regulatório está para além desses aspectos de carácter económico e técnico e o tipo de competências necessários para o exercer é muito diferente. O que não quer dizer que não haja alguns problemas, de detecção e de enforcement que não exijam conhecimentos técnicos. Mas isso é claramente adjacente à questão principal, e a análise da sua regulação pode ser logicamente discutida de forma independente da regulação técnica e mesmo económica, sendo embora claro que haverá potenciais consequências económicas, resultantes do exercício destes poderes regulatórios. Afirma-se aqui que a defesa destes princípios deve ter uma primazia sobre as considerações económicas, constituindo as restrições que daí resultem um enquadramento de ordem superior, dentro do qual se processa a análise da regulação económica.

Os restantes aspectos podem ser vistos em conjunto, com alguma vantagem, formulando como objectivo principal da regulação a protecção dos consumidores. Em última análise a actividade económica existe para satisfazer as necessidades destes. A defesa de uma sã concorrência deve ser vista como um instrumento na prossecução desse fim. Instrumento a ser usado porque apresenta grandes vantagens em relação às alternativas possíveis, em grande parte das circunstâncias. Mas a ser usado apenas quando presente essas vantagens. A existência de empresas economicamente viáveis e financeiramente equilibradas é também uma condição de fornecimento estável de serviços que é indispensável em última análise para o bem estar dos consumidores. Por vezes a necessidade de permitir um retorno razoável para um investimento num novo serviço, ou numa plataforma, pode exigir por exemplo um abrandamento do rigor da regulação dos preços. É que pode ser melhor para os consumidores disporem do acesso a este serviço, ainda que com um preço alto, do que não o ter por o preço ter sido regulado para um

valor tão baixos que torne inviável o seu fornecimento. Este problema põe-se claramente na fase em que as empresas estão a decidir fazer ou não os investimentos necessários. Depois destes feitos, as empresas ficam vulneráveis a um aperto da regulação económica, pois pode justificar-se não sair se os custos já estiverem afundados de qualquer maneira. Mas considerações de confiança no regulador serão cruciais para que mais tarde os investidores não se recusem a outro investimento, com receio desta expropriação regulamentar. E esses investimentos podem ser a forma de prestar serviços aos consumidores, serviços esses que eles valorizam. Desde que na análise se considerem os efeitos que a regulação tem no comportamento das empresas, e desde que o horizonte seja suficientemente longo, pode de facto formular-se o problema da regulação como uma procura esclarecida do bem estar dos consumidores.

Da mesma forma a manutenção de incentivos para o exercício de um esforço significativo de I&D, e para a rápida adopção de novas tecnologias; a regulação da entrada de novos operadores e do preço de acesso à rede do incumbent; a regulação das condições de acesso mútuo entre plataformistas, e a quase totalidade dos problemas de regulação económica podem ser pensado nestes termos.

O problema económico do espectro radioelétrico, no sentido estrito da palavra, isto é no sentido em que o espectro é um recurso escasso que é necessário afectar a diferentes utilizações rivais está a perder importância. E com as novas plataformas que estão a desenvolver-se é natural que essa importância continue a diminuir. O principal problema de regulação do espectro é o da coordenação. Para que os sistemas funcionem, sobretudo quando haja mais do que um agente em campo é necessário garantir a compatibilidade de redes, o que passa normalmente por exigir que todos utilizem a mesma zona do espectro para prestar esse serviço. Este problema da coordenação é o que se põe de forma geral quando se discutem os problemas de standards. E embora haja argumentos a favor e contra uma solução centralizada deste problema, em muitas circunstâncias o melhor será mesmo essa centralização, em que uma entidade impõe a todos um conjunto normas gerais. Mas, mais uma vez, o sentido da palavra melhor é o que é melhor para os consumidores, pois essa regulação permite economias de escala e outras, que devem redundar em última análise em benefício dos utentes.

Quer na regulação de conteúdos, quer na regulação económica e técnica, vão levantar-se problemas importantes de âmbito internacional. A regulação da oferta de conteúdos através da internet não pode ser totalmente efectiva se se processar numa esfera estritamente nacional. De igual modo muitos dos problemas de standards têm hoje uma dimensão claramente internacional, não fazendo qualquer sentido cada País fazer a regulação neste domínio de uma forma autónoma. Seja qual for o modelo de regulação que se venha a adoptar dentro do País esta dimensão internacional estará presente, e terá de ser tida em conta. As formas de obtenção desta coordenação internacional estão definidas em alguns casos e em aberto noutros, e provavelmente haverá modificações e ajustes significativos nos próximos anos. Essa evolução irá determinar, por exemplo, uma delimitação de competências entre os

reguladores nacionais e a regulação internacional, seja esta obtida através da criação de reguladores supranacionais, seja através de acordos em clubes mais ou menos abertos de reguladores nacionais.

12ª Questão

**Qual o modelo ideal para a regulação num ambiente de convergência?
Um regulador único, mais do que um ou nenhum?**

10ª Questão

Em que medida a convergência vai permitir a separação da regulação de conteúdos da regulação das redes e dos acessos? Como compatibilizar a regulação vertical com a regulação horizontal?

Na sua última reunião, a 9 de Janeiro de 2002, o Grupo de Reflexão entendeu responder à 10ª questão, "**Em que medida a convergência vai permitir a separação da regulação de conteúdos da regulação das redes e dos acessos? Como compatibilizar a regulação vertical com a regulação horizontal?**" em conjunto com a 12ª questão, "**Qual o modelo ideal para a regulação num ambiente de convergência? Um regulador único, mais do que um ou nenhum?**"

Na sequência das respostas a todas as restantes questões em que organizou a sua reflexão, considerou o GR que a convergência aconselha a não separação orgânica da regulação de conteúdos da regulação das redes e dos acessos, podendo uma entidade única ser responsável pela regulação das duas realidades, apesar dos interesses e dos valores divergentes que presidem a cada uma delas. O GR entende deixar desde logo claro que o que se defende é, por uma questão de eficácia ligada à necessidade de considerar em conjunto as duas realidades, uma unificação orgânica e nunca uma identificação das duas regulações que têm objectivos e valores diferentes.

Mais considerou que, embora a política da União Europeia seja, na generalidade, de que a regulação horizontal deverá substituir-se à regulação vertical quando exista efectiva concorrência nos mercados, no caso das redes e acessos em particular não estão criadas essas condições, pelo que deverá prevalecer a regulação vertical, sem prejuízo de uma forma de partilha das competências na área da concorrência com o regulador horizontal.

Quanto aos conteúdos, na sua parte distintiva, ou seja aquela que se reporta aos direitos liberdades e garantias, não se prevê que a convergência venha a alterar as necessidades de regulação existentes e aplicáveis a todos os media, tão só a forçar a criação de formas de intervenção eficazes para uma regulação multimedia.

Assim, o Grupo de Reflexão defende a existência de um regulador único a nível nacional para o sector das indústrias da convergência, mas entende sublinhar a possível necessidade de uma regulação internacional para certos serviços e desde logo para a Internet, seja ela feita pela criação de um regulador supranacional, no caso das redes, ou pela articulação entre os reguladores nacionais, no caso dos conteúdos e, nomeadamente, a nível da União Europeia, à semelhança do que se verifica hoje em relação às áreas do audiovisual.

O Grupo de Reflexão teve em conta, nomeadamente, que logo na resposta à 1ª Questão, "**Que tipo de consequências a Convergência está a provocar no relacionamento entre media, telecomunicações e tecnologias da informação?**", os conteúdos foram vistos como elemento essencial da cadeia de valor das telecomunicações, já que - como aliás bem o demonstrou o desenvolvimento da Internet, nascida como simples instrumento de comunicação da comunidade científica internacional - no contexto de convergência, os conteúdos interactivos (multimédia), juntamente com as condições comerciais de acesso e utilização das redes e as próprias externalidades das redes, constituem as variáveis fundamentais distintivas das ofertas dos operadores e dos prestadores de serviços de comunicações, independentemente do tipo básico de rede utilizado.

Além do que, a importância específica dos conteúdos enquanto forma de expressão legítima de indivíduos e organizações em sociedades plurais e democráticas e de desenvolvimento social equilibrado, quando se verifica a subordinação crescente dos conteúdos a lógicas empresariais orientadas para o lucro, e abrangência cada vez maior destes ambientes virtuais, coloca questões fundamentais como a necessidade de continuar a assegurar a liberdade de expressão, a diversidade, o pluralismo e a qualidade da oferta, que indicam a necessidade da definição de novas formas de regulação integrada dos mercados convergentes.

Também na resposta à 2ª Questão, "**Devemos ter por objectivo assegurar a neutralidade das redes de comunicações em relação aos conteúdos, nomeadamente aos prestadores de serviços de acesso? Pode a regulação desempenhar esse papel? Continuará a justificar-se o controlo dos conteúdos, para além do que resulta da aplicação das normas gerais e do direito da concorrência?**", sendo a posição do GR que se deve assegurar a neutralidade de acesso às redes em relação aos conteúdos, se salientou que o fenómeno da convergência determina uma certa sobreposição das competências do ICP, da AACS e do ICS, para se salientar uma falta de coerência na lei e na aplicação desta, concluindo-se pela necessidade de assegurar que a regulação dos conteúdos - cuja justificação se mantém - é eficaz num contexto de convergência dos meios de comunicação.

E na 3ª Questão, "**Que enquadramento deve ser definido para o acesso condicional típico dos novos meios convergentes, nomeadamente no que respeita aos Guias Electrónicos de Programas (EPG), aos Interfaces de Programas de Aplicação (API) e aos Equipamentos de Utilizador (Set Top Boxes)?**", ficou expresso que o(s) regulador(es) terá (terão) de estar atento(s)

a esta realidade e definir atempadamente as condições e regras de actividade dos meios convergentes, as quais não poderão deixar de reflectir uma visão conjunta das áreas de conteúdos e das áreas de redes, mas também uma intervenção activa nas organizações europeias e internacionais, de molde a assegurar-se a maior normalização e interoperabilidade possíveis.

Em resposta à 4ª Questão, "**Que modelos de financiamento e de fomento de produção de conteúdos são viáveis num ambiente de convergência?**", voltou a referir-se que a lógica da convergência implica um modelo de negócio em que os conteúdos desempenham um papel determinante na cadeia de valor e que pode assim pensar-se que, dado o dinamismo dos operadores de telecomunicações e dos diversos serviços de comunicações electrónicas, o mercado vai obrigatoriamente suscitar a produção de conteúdos multimédia em português, dependendo a sustentabilidade económica dos novos serviços da existência desses conteúdos. O que aponta, uma vez mais, para uma regulação única dos dois sectores.

Também na resposta à 5ª questão, "**Que papel devem ter os novos meios convergentes na massificação da Sociedade de Informação? Que implicações podem vir a ter os sistemas de ofertas fechadas, também apelidados de walled garden, através dos quais um número limitado de serviços interactivos é oferecido através de uma plataforma convergente?**" se refere que os sistemas de ofertas fechadas se traduzem, por um lado, no empobrecimento da variedade de conteúdos disponível para um cliente ou cidadão, e por outro lado, na criação de um risco de apropriação de certos conteúdos (acontecimentos desportivos de grande impacto, grandes espectáculos...) excluindo-os do "espaço público", colocando-se assim uma vez mais a questão da íntima ligação entre redes e conteúdos e a importância de uma regulação que atenda aos dois aspectos.

Na resposta à 6ª questão, "**Continua a justificar-se a existência de um serviço público de televisão? E a existência de um serviço universal de telecomunicações? Qual a relação que poderá vir a existir entre os dois? Como pode combater-se a info-exclusão e todas as formas de provocar ainda maiores assimetrias culturais e sociais ("digital divide")? Quem deve assegurar o serviço público de televisão?**", o GR, para lá de salientar a necessidade de um serviço universal de telecomunicações, que garanta o acesso de toda a população aos serviços básicos da Sociedade de Informação, nomeadamente através das possibilidades de inclusão proporcionadas pela televisão digital, lembra-se que o impacto social da televisão e o facto de a evolução do seu financiamento tender para que cada vez mais seja pago o acesso aos programas, impõem o SPT como a forma de o cidadão, nomeadamente o de mais débil recursos, ter a garantia de acesso - e para lá daquele, que se defende, aos serviços básicos da Sociedade de Informação - a informação objectiva e plural, a programação de qualidade e diversificada em língua portuguesa, à inovação, a eventos desportivos e culturais e à expressão pluralista de correntes de opinião sobre os problemas nacionais e internacionais e recorda-se a necessidade, para o Estado, de se dotar de uma autoridade reguladora capaz de exigir e impor standards organizacionais, programáticos e éticos, com força dissuasória eficaz ao conjunto dos

operadores privados da paisagem televisiva portuguesa, ligados e dependentes de grupos económicos com superior capacidade de comunicação e financeira da do Estado português.

E na resposta à 7ª Questão, "**Que implicações podem resultar para os modelos de negócio dos novos operadores convergentes de eventuais desajustamentos legais e regulamentares? Qual o papel da publicidade na estrutura de receitas dos novos meios convergentes? E dos novos serviços interactivos? Como compatibilizar com os modelos de financiamento dos operadores de televisão analógica (ou generalista?)**", depois de se notar que a principal característica económica dos novos serviços tornados possíveis pelos recentes avanços tecnológicos se prende com uma crescente facilidade de utilizar mecanismos de exclusão de potenciais consumidores, característica que estava na prática ausente na maioria dos serviços no passado, refere-se a necessidade de ultrapassar a regulamentação tradicional, que trata separadamente as várias redes e muitas vezes regulamenta cada rede a pensar no serviço típico que nela corre, levando a que o mesmo serviço seja regulamentado de forma diferente, em função da rede através da qual é oferecido. O que recomenda, naturalmente, a existência de um regulador que cuide, simultaneamente, de conteúdos e continentes.

A resposta à 8ª questão, "**Como podem ser garantidos os direitos dos criadores face aos novos meios convergentes?**" começa por referir que a questão dos conteúdos é central à Sociedade da Informação, e que a existência de conteúdos portugueses é indispensável para a defesa da língua, bem como da identidade e coesão nacionais e lembra que, havendo que garantir os direitos dos autores e detentores de direitos conexos, há que proteger também o direito do público a aceder às obras sob protecção e a correlativa necessidade da sua divulgação. A defesa dos direitos de autor, condição indispensável à multiplicação dos conteúdos, não pode ser estranha à entidade reguladora, e o facto dessa defesa colocar questões de ordem ética mas também tecnológica, recorda a íntima ligação entre conteúdos e redes e aponta, também ela, para a existência de única entidade de regulação.

Na 9ª Questão: "**Qual o regime sancionatório para se conseguir aplicar na prática as normas que vierem a ser definidas?**", salientou-se a ineficácia do sistema processual, nomeadamente no que toca ao número de entidades envolvidas (Instituto da Comunicação Social, na fase de levantamento do auto de notícia, Instituto do Consumidor na fase de instrução e Comissão de Aplicação das Coimas, na fase de julgamento), os prazos de intervenção e o regime sancionatório ineficaz, conduzindo a uma distorção da concorrência e beneficiando o infractor. Entendeu-se que, na graduação da coima, tem de se atender à eventual característica de operador convergente do infractor e da sua intervenção nos diversos elementos da cadeia de valor - única forma de caracterizar a infracção e a sua gravidade. Mais se entendeu que também no enforcement of law em relação a novos serviços com a Internet a ligação entre redes e conteúdos será incontornável.

Finalmente, na 11ª Questão, "**Qual a missão da regulação num ambiente de convergência? Protecção dos consumidores, garantia de sã e leal**

concorrência, racionalização da gestão do espectro radioelétrico, existência de empresas financeiramente saudáveis ou defesa dos princípios constitucionais relativos às liberdades, direitos e garantias?", começaram por distinguir-se os aspectos que dizem respeito à defesa dos princípios constitucionais relativos às liberdades, direitos e garantias dos restantes aspectos focados na questão. E, embora afirmando-se que a análise da sua regulação pode ser logicamente discutida de forma independente da regulação técnica e mesmo económica, salienta-se que há potenciais consequências económicas resultantes do exercício destes poderes regulatórios. Defende-se seguidamente que a defesa destes princípios deve ter uma primazia sobre as considerações económicas, constituindo as restrições que daí resultem um enquadramento de ordem superior, dentro do qual se processa a análise da regulação económica. E enfatiza-se a necessidade de coordenação internacional, já que a regulação da oferta de conteúdos através da internet não pode ser totalmente efectiva se se processar numa esfera estritamente nacional. De igual modo, muitos dos problemas de standards têm hoje uma dimensão claramente internacional, não fazendo qualquer sentido cada País fazer a regulação neste domínio de uma forma autónoma.

Assim, seja qual for o modelo de regulação que se venha a adoptar dentro do País, esta dimensão internacional estará presente, e terá de ser tida em conta. As formas de obtenção desta coordenação internacional estão definidas em alguns casos e em aberto noutros, e provavelmente haverá modificações e ajustes significativos nos próximos anos. Essa evolução irá determinar, por exemplo, uma delimitação de competências entre os reguladores nacionais e a regulação internacional, seja esta obtida através da criação de reguladores supranacionais, seja através de acordos em clubes mais ou menos abertos de reguladores nacionais.

Como se disse no início, considerou o GR que da análise das respostas dadas decorre um consenso em torno da ideia de que a convergência aconselha a não separação da regulação de conteúdos da regulação das redes e dos acessos, pelo que defende a existência de um regulador único a nível nacional, conjugando as diversas competências necessárias à regulação do sector em causa e hoje dispersas por vários organismos.

Nessa conjugação de competências, ter-se-á em conta que a defesa dos princípios constitucionais de direitos, liberdades e garantias deve ter uma primazia sobre as considerações económicas, constituindo as restrições que daí resultem um enquadramento de ordem superior, àquele em que se processa a análise da regulação económica.

Finalmente, entendendo o GR não lhe caber definir o modelo exacto da instância de regulação, considera no entanto dever avançar alguns aspectos que não devem ser esquecidos na definição desse modelo:

- que a regulação de conteúdos nos aspectos ligados aos direitos liberdades e garantias e redes tradicionalmente separada organicamente produziu - ou foi produzida - por órgãos de natureza e cultura completamente diferentes;

- que são também completamente diferentes as competências exigidas para a regulação de cada um dos sectores;
- que deve ser cuidadosamente ponderada a forma de articular as duas regulações e as pessoas por ela responsáveis.