



DIREÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS
DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE
COESÃO

CULTURA E EDUCAÇÃO

**MODELOS DE ACESSO PÚBLICO E
COMERCIAL NA ERA DIGITAL**

SUMÁRIO

Resumo:

O presente estudo apresenta uma visão global da situação existente e da potencial evolução da forma como se processa o fornecimento de conteúdos ao público em geral na Europa, incluindo a experiência do setor público e dos fornecedores comerciais. Com base nos problemas e nas causas identificados, é apresentado um conjunto de recomendações para fazer face aos desafios do acesso a conteúdos na era digital na Europa.

O presente documento foi solicitado pela Comissão da Cultura e da Educação do Parlamento Europeu.

AUTORES

Claudio Feijoo, Sven Lindmark, Juan Pablo Villar, Carlota Tarín, Javier Gelabert, Beatriz Matía

ADMINISTRADOR RESPONSÁVEL

Markus J. Prutsch
Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão
Parlamento Europeu
B-1047 Bruxelas
Endereço eletrónico: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTÊNCIA EDITORIAL

Lyna Pärt

VERSÕES LINGUÍSTICAS

Original: EN
Tradução: DE, FR

SOBRE O EDITOR

Para contactar o Departamento Temático, ou para assinar o respetivo boletim informativo mensal, escrever, por favor, para: poldep-cohesion@europarl.europa.eu.

Manuscrito terminado em abril de 2013.
© União Europeia, 2013.

O presente documento está disponível na Internet em:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade do autor e não representam necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

A reprodução e a tradução para fins não comerciais estão autorizadas, mediante menção da fonte e aviso prévio ao editor, a quem deve ser enviada uma cópia.

LISTA DE ABREVIATURAS

- Apps** Software de aplicação
- UE** União Europeia
- TIC** Tecnologias da informação e da Comunicação
- PC** Computador pessoal
- TV** Televisão

SUMÁRIO

Âmbito e metodologia utilizada

O presente estudo apresenta uma visão global da situação existente e da evolução da forma como se processa o fornecimento de conteúdos culturais e criativos, quer comerciais, quer públicos e como o público em geral na Europa acede a esses conteúdos. Identifica as tendências, os obstáculos e os fatores de transição para a era digital e fornece a base para um conjunto de recomendações.

O setor dos meios de comunicação e dos conteúdos reúne um conjunto de indústrias, tais como a da música, do filme e do vídeo, da edição (livros, jornais e revistas) e da transmissão (rádio e TV) e por vezes também dos videojogos, bem como de outros serviços de informação (agências noticiosas, portais, listas, etc.). Estas indústrias incluem diversas atividades distintas (por exemplo, a gravação, a edição, a representação, a distribuição, a transmissão e o comércio), organizadas em cadeias de valor com três fases principais: a produção, a distribuição e o consumo.

O estudo analisa os conteúdos comerciais e públicos de forma separada. Em primeiro lugar, analisa quatro das principais indústrias (comerciais) no setor dos meios de comunicação social e de conteúdos – a indústria dos filmes, dos videojogos, dos livros e dos jornais – com o objetivo de realçar as mudanças causadas pela digitalização, os seus atributos comuns, bem como as diferenças entre as indústrias e as possíveis implicações para a sua evolução futura. Estas indústrias foram selecionadas com base nas semelhanças com os conteúdos públicos (filmes, livros e jornais) e também na sua natureza inovadora (videojogos), por forma a maximizar os ensinamentos a extrair para o setor público de conteúdos.

Devido às suas características próprias (por exemplo, as implicações para a legislação e para os bens públicos), diferentes dos conteúdos comerciais, os conteúdos públicos foram analisados de forma separada. Além disso, uma vez que o processo de digitalização na esfera pública ainda se encontra numa fase inicial, este método de análise permite identificar os ensinamentos que podem ser extraídos da oferta comercial para os aplicar aos conteúdos públicos.

A análise abrange todo o território da UE e é corroborada por análises aprofundadas realizadas em sete Estados-Membros: Estónia, França, Alemanha, Itália, Espanha, Suécia e Reino Unido (incluindo as fichas de informação em anexo). A informação recolhida reúne pesquisas documentais, 10 entrevistas exaustivas e um inquérito em linha (foram recolhidos 75 inquéritos válidos, dos quais 41 do setor público e 34 do setor privado). Além disso, foram identificados alguns exemplos. O relatório contém breves descrições desses exemplos sob a forma de quadros que ilustram as conclusões e os aspetos principais dos modelos comerciais ou de financiamento descritos.

O presente estudo é estruturado da seguinte forma: o capítulo 1 apresenta o objetivo, o âmbito, método e a estrutura do relatório. O capítulo 2 traça uma panorâmica das quatro indústrias de conteúdos comerciais: filmes, videojogos, livros e jornais, apresentando para cada uma: (1) uma descrição geral que inclui indicadores de desempenho gerais relativamente ao estatuto do atual mercado e a transição para a digitalização; (2) uma análise das cadeias de valores; (3) novos modelos comerciais; (4) uma análise da sustentabilidade financeira e de financiamento; (5) casos de estudo representativos e (6) conclusões.

O capítulo 3 é consagrado aos conteúdos públicos, contendo (1) definições introdutórias; (2) uma análise geral da situação da digitalização; (3) a disponibilidade de conteúdos digitais e modelos comerciais correspondentes; (4) as questões de financiamento; (5) o

papel das plataformas de conteúdos e o seu impacto na oferta de conteúdos públicos, bem como uma breve apresentação da Europeia e (6) a identificação dos principais obstáculos com que o setor público se tem deparado na sua transição para a era digital. O capítulo 4 apresenta um resumo das conclusões gerais do estudo e um conjunto de recomendações sobre a forma como estimular a acessibilidade dos conteúdos digitais e a sua reutilização na Europa.

Os anexos apresentam fichas de informação para cada um dos países selecionados para uma análise mais detalhada (Estónia, França, Alemanha, Itália, Espanha, Suécia e Reino Unido), bem como um sumário do inquérito em linha e as referências bibliográficas.

O presente sumário respeita a estrutura do relatório, apresentando uma introdução geral aos mercados de conteúdos (comerciais e públicos), que sintetiza as conclusões do relatório.

Mercado de conteúdos – características gerais e evolução

Há cerca de duas décadas, as indústrias dos meios de comunicação e de conteúdos, já bastante desenvolvidas, caracterizavam-se por elevados níveis de rendimento de escala e de dimensão e pela presença de obstáculos à entrada no mercado (devido aos elevados custos de produção), o que propiciava a concentração. Os mercados eram marcados por uma segmentação a nível cultural e por uma distribuição territorial fragmentada. Do ponto de vista público, as diferentes políticas e regulamentações públicas foram inspiradas por fatores exógenos positivos ao nível dos meios de comunicação e de conteúdos, incluindo em alguns casos a distribuição direta de conteúdos e de informação através das variantes ao setor público.

A digitalização veio transformar radicalmente o setor, tendo originado a redução dos custos de produção e de distribuição, bem como mudanças no consumo por parte dos utilizadores e na perceção dos meios de comunicação e dos conteúdos. Estas mudanças modificaram a estrutura das indústrias de conteúdos e colocam desafios totalmente novos. Além disso, as diferenças entre a oferta pública de informação e de conteúdos e os produtos/ofertas comerciais são consideravelmente inferiores, pelo menos do ponto de vista dos consumidores.

Relativamente à estrutura da indústria, surgiram novos operadores e novos meios de comunicação e, apesar de persistirem algumas características já existentes, designadamente elevados níveis de rendimento de escala e de dimensão dos conteúdos profissionais e a presença de fatores exógenos consideráveis e as diferenças culturais, novos atores do setor digital estão atualmente a liderar o processo de reintermediação. As informações e conteúdos públicos começam apenas a utilizar o potencial desses novos operadores e dos novos meios de comunicação e têm agora de elaborar um modelo que concilie os objetivos públicos e os interesses comerciais num contexto digital.

Além da tecnologia e das mudanças socioeconómicas, dois outros fenómenos tiveram um impacto adverso nas indústrias dos meios de comunicação e de conteúdos: as violações de direitos de autor em linha (muitas vezes designada «pirataria») e a incapacidade de a indústria explorar a digitalização com vista a propor soluções inovadoras para compensar os efeitos da violação de direitos de autor. Uma parte significativa do setor público partilha esta atitude pouco perspicaz de não disponibilizar aos utilizadores conteúdos digitais apelativos.

Os novos meios de comunicação digitais apresentam algumas características próprias que os diferenciam dos meios de comunicação tradicionais. Para além da redução de custos de produção e de distribuição e das possibilidades de interação e de personalização que o recurso aos meios de comunicação oferece, os novos meios de comunicação beneficiam de custos reduzidos na prestação de serviços à distância, criando, por conseguinte, incentivos

à desterritorialização e dificultando a regulamentação tradicional. A possibilidade de personalizar os meios de comunicação digital permite também, pelo menos teoricamente, uma melhor tomada em consideração das preferências dos consumidores "por arrastamento", bem como a lista de prestadores. A redução dos obstáculos ao acesso a conteúdos e informações não profissionais criou novas formas de inovação impulsionadas pelos utilizadores, em que os consumidores se podem exprimir mais facilmente do que antes, colocando ao mesmo tempo desafios às indústrias e à regulamentação existentes. As inovações nas redes sociais foram também utilizadas pelos novos operadores para entrarem no setor da distribuição neste domínio. A mesma ausência de obstáculos abriu as portas para a exploração abusiva de conteúdos profissionais e até agora não foi encontrada qualquer solução eficaz através da regulamentação e de decisões políticas, levando a uma falta de compreensão do ponto de vista dos consumidores.

Podem ser identificadas algumas tendências gerais na evolução dos meios de comunicação e das indústrias de conteúdos no futuro a curto e médio prazo. Essas tendências podem ser agrupadas por temas: a estrutura da indústria, a produção, a distribuição, o consumo, os modelos comerciais e o comportamento do consumidor.

Em relação à **estrutura da indústria**, os meios de comunicação e os conteúdos antigos continuarão, em larga medida, a existir em maioria, mas serão em menor número do que antes da digitalização – o setor da música representa um exemplo chave – e os novos operadores serão a força motriz dessa evolução. Os novos operadores (por exemplo, novos intermediários do setor TIC) tentam atualmente harmonizar os conteúdos, uma vez que os seus modelos comerciais só indiretamente estão ligados à produção de meios de comunicação e de conteúdos, não partilhando necessariamente os valores «culturais» tradicionalmente associados a esta indústria. Além disso, a estrutura atual da indústria apresenta novas formas de potencial domínio do mercado, tais como plataformas e os ecossistemas que lhes estão associados, sendo os principais exemplos os média em suportes móveis e as redes sociais (por exemplo, *Android, Apple, Facebook*). As plataformas comportam-se como mercados multilaterais, reunindo criadores, produtores, publicitários e consumidores para criar um ecossistema completo, em que o proprietário da plataforma mantém o controlo em relação às suas principais características e evolução.

A **produção** profissional de meios de comunicação e de conteúdos tem de utilizar cada vez mais vários meios de comunicação em simultâneo para a publicação de conteúdos – trata-se da experiência *cross-media* ou *transmedia*. Os grupos de meios de comunicação têm vindo a adaptar as suas estruturas de produção a este novo paradigma. No entanto, a utilização de conteúdos públicos destinados principalmente a um meio de comunicação em particular (a televisão, por exemplo) e a falta de recursos dificultam a extensão a outros meios de comunicação, a não ser que seja encontrado um modelo comercial complementar.

A **distribuição** de conteúdos constitui a etapa no âmbito do qual se observa sobretudo o processo de reintermediação e durante a qual novos operadores têm acedido ao domínio dos meios de comunicação e de conteúdos (por exemplo, *Apple, Netflix*). A sua abordagem aos mercados é radicalmente diferente da dos antigos meios de comunicação e modificam profundamente a experiência do consumidor – TV interativa, serviços avançados, média sociais ou aplicações móveis são alguns dos principais exemplos. Os conteúdos públicos estão a passar por dificuldades de integração no novo ecossistema sem se desvirtuarem.

O **consumo** de meios de comunicação e de conteúdos digitais por particulares está a desenvolver-se num ambiente cada vez mais ligado, mais interativo, mais móvel, mais social, e no qual os vários meios de comunicação são utilizados de forma complementar, ou até simultânea. Os consumidores podem também tornar-se produtores dos seus próprios conteúdos. No entanto, esta evolução requer alfabetização digital, equipamentos adequados para os utilizadores, bem como novas competências, o que pode criar mais um fosso digital.

Os **modelos comerciais** nos meios de comunicação e de conteúdos estão também a mudar. Até agora, os fluxos de receitas das indústrias de meios de comunicação e de conteúdos provinham das assinaturas, de vendas aos consumidores e da venda de audiências aos anunciantes. No entanto, esses modelos de receita enfrentam dificuldades específicas na transição para a era digital. No caso da publicidade, uma fatia substancial está a transitar dos meios de comunicação tradicionais para as redes sociais (e motores de busca), que permitem atingir um público mais amplo de consumidores interessados e nos quais os modelos comerciais que envolvem dados pessoais do público estão a ocupar um lugar cada vez mais importante. As soluções digitais pagas encontram-se ainda numa fase inicial e os serviços de assinaturas digitais – no quadro das quais a "nuvem"¹ desempenha um papel cada vez mais importante e atenua a distinção de produtos e serviços – substituem as compras de produtos tradicionais. Além disso, surgiram alguns novos modelos comerciais, como as compras de artigos virtuais ou as compras através de aplicações, uma prática corrente no setor dos jogos. Em geral, a digitalização permite a introdução de modelos comerciais mais flexíveis, mais bem adaptados às necessidades específicas dos consumidores. No entanto, estes modelos não têm compensado o declínio no fluxo de receitas dos modelos tradicionais.

Mercados de conteúdos comerciais – filmes, videojogos, livros e imprensa

Além destas tendências gerais, cada setor analisado no relatório tem as suas próprias **particularidades**, de seguida descritas.

Na Europa, o mercado **cinematográfico** (cinema, vídeo) é dominado por filmes norte-americanos (cerca de 60% do mercado), apesar da existência de importantes produções locais da UE que se destinam a mercados nacionais. O principal desafio digital consiste em encontrar uma modificação adequada do sistema de fases de lançamento ("release window system") para efeitos de adaptação aos novos meios de comunicação e à ameaça de violação dos direitos de autor em linha, a fim de possibilitar a oferta de filmes digitais de forma legal e sustentável. Do ponto de vista do consumidor, a oferta de vídeos e filmes digitais em diferentes territórios é ainda insuficiente em virtude das limitações de licenciamento. Na verdade, o consumo digital de vídeos e filmes em linha é ainda muito limitado (5% em 2010), em comparação com o consumo total dos consumidores, embora a produção de filmes seja já principalmente realizada em formato digital. A digitalização de filmes conduz à redução de custos, simplifica a pós produção e permite a implementação de modelos comerciais inovadores, mais adequados às exigências dos utilizadores, tais como a compra por impulso, a qualidade de reprodução, o preço ou o tipo de dispositivo de acesso.

A indústria dos **videojogos** é já uma indústria digital em termos de produção, consumo e, em parte, de distribuição e é também uma vitrina das inovações técnico-económicas, capaz de atrair mais utilizadores. De facto, entre as indústrias de conteúdos e de meios de comunicação investigadas, a indústria de videojogos apresenta a maior percentagem de receitas gerais geradas pela distribuição em linha (42% em 2011). Esta transição em curso para a distribuição em linha tem vindo a alterar a tradicional cadeia de valor tradicional do setor, diminuindo cada vez mais o papel dos agentes tradicionais, tais como editores e distribuidores. Os editores da UE ocupam uma posição relativamente forte, a par de um número bastante elevado de inovadores e de empreendedores na área de desenvolvimento de jogos, principalmente nos segmentos dos jogos em linha ou móveis em crescimento. O processo de "desintermediação" está a favorecer a relação direta entre os criadores de jogos e os vendedores em linha, ou mesmo os clientes finais. A aproximação dos videojogos ao setor das TIC tem facilitado a criação de um ecossistema inovador, com novas tecnologias e modelos comerciais. Com efeito, muitos modelos comerciais estão a

¹ O **Cloud Computing** consiste num novo conceito de consumo de tecnologia através da Internet. Este modelo de negócio assenta na lógica da partilha de recursos através da rede Web, apresentando um leque integrado de serviços disponíveis a qualquer momento e em qualquer lugar, mediante subscrição.

adaptar-se às necessidades dos utilizadores em domínios como os modos de acesso (através de navegadores internet, de aplicações de clientes instaladas no computador, de aplicações móveis, etc.), os pagamentos (pagamento por descarregamento, assinatura renovável, pagamento para extensões de jogos ou para aceder a extensões de jogos, pagamento por compra de artigos, etc.), ou os dispositivos de jogos (consolas, computadores, telefones inteligentes, tablets, etc.). Um dos modelos comerciais criados pela indústria dos videojogos, o modelo de jogos em linha gratuitos (modelo «freemium»), pode ser de interesse para a prestação de conteúdos públicos, já que permite uma distinção simples entre o serviço público, os objetivos de base e outros interesses comerciais.

A indústria do **livro** foi das últimas a aderir ao processo de digitalização (com algumas notáveis exceções para produtos de nicho, como as enciclopédias). Este atraso tem dado à indústria a oportunidade de aprender com a experiência de outras indústrias de meios de comunicação e de conteúdos. Em 2012, o mercado do livro eletrónico representava apenas 4,5% das vendas totais de livros nos países desenvolvidos (América do Norte, UE-5 e Japão). Do ponto de vista da UE, trata-se do único mercado na indústria dos meios de comunicação e de conteúdos em que as empresas europeias detêm uma posição de liderança. No entanto, as empresas americanas lideram a transição para a era digital. Além disso, a distribuição em linha é dominada por empresas externas à indústria de edição de livros (a *Amazon*, por exemplo) e apenas muito recentemente as editoras começaram a lançar iniciativas para implementar as suas próprias plataformas digitais no mercado de venda em linha de livros eletrónicos. Este mercado do livro eletrónico é hoje apenas uma versão digital do mercado de papel, com os mesmos modelos empresariais. As principais evoluções consistem em novos dispositivos de leitura: dispositivos de leitura eletrónica e tablets. Atualmente, coexistem dois modelos: os modelos fechados, ligados a dispositivos específicos, nos quais o utilizador pode apenas adquirir livros no estabelecimento comercial do fabricante do dispositivo e não pode aceder a esses a partir de qualquer outro dispositivo, e os modelos abertos, que funcionam com base em plataformas em linha, com livros reproduzíveis em qualquer dispositivo. O advento dos livros eletrónicos alterou a estrutura de custos, como já aconteceu com outras indústrias de meios de comunicação e de conteúdos. De acordo com as estimativas, os custos totais de modelos em linha são de 15% a 25% inferiores aos dos modelos físicos. As iniciativas públicas de processos de digitalização da literatura existente têm vindo a competir com as iniciativas privadas. Esta situação está a provocar uma mudança do modelo de intervenção baseado na regulamentação para modelos de contrato ou de parcerias.

A indústria dos **jornais** assiste a uma diminuição da distribuição, e a uma forte queda nas receitas devido ao impacto da digitalização. Em muitos aspetos, o setor da imprensa escrita tradicional foi o primeiro a ser afetado pelo sucesso da Internet como fonte de informação. No entanto, a procura por notícias em linha também está também a crescer, em paralelo com uma explosão de tipos de formatos e de modelos de produção e divulgação de notícias em linha. Eis a razão pela qual se ouve dizer que o jornalismo em linha pode ter um efeito de compensação, apesar de a sua estrutura, as competências e, possivelmente, os seus valores diferirem consideravelmente do jornalismo tradicional. O modelo comercial geral dos jornais é confrontado com a seguinte realidade: pagar para ler um jornal diário é bastante diferente do que ler em linha e gratuitamente. Consequentemente, o declínio das receitas de impressão e publicidade não é suficientemente compensado pelo aumento das receitas da publicidade em linha. Os jornais digitais tentaram reproduzir os modelos comerciais das versões impressas em linha, incluindo modelos de pagamento por exemplar, assinaturas e receitas de publicidade, mas com resultados variáveis. Alguns jornais experimentaram até o modelo "*pay-wall*" (o acesso aos conteúdos por meio de assinatura), mas desistiram quando constataram que os lucros da venda de acesso a conteúdos não eram suficientes para compensar as perdas de publicidade. Após este fracasso inicial, os jornais têm tentado reintroduzir o modelo "*pay-wall*" para o acesso a conteúdos de grande audiência, tais como as informações financeiras. Por fim, a emergência de PC tablets e de dispositivos de leitura eletrónica parece ter vindo a oferecer algumas oportunidades para o

setor da imprensa digital. Vários jornais lançaram serviços adaptados a esses dispositivos, através de um modelo de assinatura para aceder o conteúdo. No entanto, ainda é demasiado cedo para extrair conclusões gerais válidas.

Conteúdos públicos

Os conteúdos públicos analisados neste estudo incluem conteúdos sobre o património cultural e histórico e informações do setor público, com uma atenção especial para conteúdos culturais realizados por organismos de radiodifusão públicos, estabelecimentos de ensino, de investigação e culturais. Em relação à proteção de direitos de autor, os conteúdos públicos abrangem: (1) obras do domínio público; (2) obras cujos direitos de autor pertencem a uma entidade pública; (3) obras cujos direitos de autor pertencem a uma pessoa privada, mas são guardadas ou detidas por uma entidade pública (incluindo obras órfãs e fora do circuito comercial).

Apesar de a UE e os seus Estados-Membros terem feito um enorme esforço para tornar os conteúdos mais acessíveis ao longo da última década, os conteúdos públicos ainda se encontram numa fase de digitalização inicial. Em geral, cerca de 20% de conteúdo cultural foi digitalizado, variando entre 4% para as bibliotecas nacionais e 42% para os museus de arte. Para além disso, apenas cerca de um terço do conteúdo digitalizado foi disponibilizado ao público em linha; por outras palavras, apenas cerca de 6% do conteúdo cultural europeu é acessível em linha.

A digitalização é um processo oneroso, uma vez que a conversão técnica completa para formato digital representa apenas uma parte de todo o processo. O esclarecimento dos direitos de autor e a conclusão de acordos com todos os titulares de direitos de autor são elementos particularmente onerosos. O processo de publicação dos conteúdos digitais disponíveis na Europa tem sido, até à data, focalizado no processo de digitalização. Este processo tem sido bastante fragmentado, tanto a nível europeu, como a nível dos Estados-Membros, consistindo principalmente em projetos de curto prazo, com financiamento proveniente na sua maioria de fontes públicas, em vez de fontes privadas. Um determinado número de modelos de Parcerias Público-Privadas (PPP), encorajados pela Comissão Europeia, foram implementados. Embora por vezes bem-sucedidas, também se registaram problemas com esses modelos. Entre outros aspetos, o setor público argumenta que tem de controlar os projetos a fim de salvaguardar o interesse público, enquanto o setor privado afirma que as instituições públicas não possuem muitas vezes os conhecimentos necessários do ponto de vista comercial.

Tendo em conta os orçamentos limitados, a incerteza económica e os elevados custos da digitalização, foram concebidos novos negócios e modelos de acesso para permitir um acesso mais alargado a conteúdos culturais, garantindo os direitos de autor e direitos conexos de propriedade intelectual de terceiros, bem como para gerar receitas no sentido de garantir a sustentabilidade a longo prazo dos projetos e serviços. Estes modelos comerciais para conteúdos públicos podem ser divididos de acordo com o titular dos direitos de autor (domínio público, conteúdos protegidos e órfãos) e com a forma como o conteúdo é explorado (com ou sem finalidade comercial). A disponibilização de conteúdos públicos aos operadores comerciais de exploração pode ser gratuita ou requerer pagamentos únicos ou esquemas de partilha de receitas (normalmente a custos marginais). Os conteúdos públicos não comerciais na Europa são principalmente facultados gratuitamente numa base de acesso aberto. No entanto, por razões de sustentabilidade, estão cada vez mais a ser aplicados por parte de instituições culturais e patrimoniais modelos comerciais já existentes para conteúdos comerciais provenientes de outras indústrias. A maioria das instituições culturais ainda não oferece métodos (ou licenças) de comercialização dos seus conteúdos e, a este nível, as políticas não são claras. Para facilitar a exploração comercial dos conteúdos públicos, devem ser concebidos modelos comerciais especificamente para esta finalidade, com a criação de licenças simples que favoreçam a reutilização.

As obras órfãs constituem uma grande percentagem do conteúdo disponível. Estas obras criam problemas para a digitalização e distribuição em linha. Apesar da recente Diretiva 2012/28/UE, vários problemas persistem: (1) incerteza jurídica; (2) incerteza económica; e (3) limitações quanto os beneficiários incluídos na diretiva.

É indiscutível que os conteúdos públicos estão ainda numa fase de digitalização muito embrionária e que se deparam com um número considerável de barreiras ao seu desenvolvimento. Em particular, os financiamentos para a digitalização são escassos, devido à relutância das administrações públicas, a modelos comerciais imaturos, a elevados custos e a retornos incertos. Para além disso, faltam orientações claras relativamente à conversão desses conteúdos para o domínio digital e regista-se uma falta de coordenação entre as iniciativas em todos os níveis administrativos - incluindo a nível da UE. Além disso, verifica-se uma falta de gestão de conteúdos adequados, pelo menos no que diz respeito às obras órfãs, e uma falta de sensibilização dos utilizadores em geral. Regista-se também uma falta de capacidades apropriadas no seio das instituições públicas, e as negociações múltiplas e divergentes em pequena escala com as plataformas digitais existentes estão a limitar o poder negocial dos órgãos públicos envolvidos.

Não obstante, regista-se um elevado potencial de procura por conteúdos públicos, que se espera ser adequadamente satisfeita pela conjugação audaz de profissionais altamente qualificados que trabalham para o setor público e de apoios governamentais — diretos ou através da regulamentação. Seria também necessário um maior nível de coordenação na gestão de direitos de propriedade intelectual e na oferta digital de conteúdos públicos, nomeadamente um enquadramento mais harmonizado dos direitos digitais de propriedade intelectual. Finalmente, a sensibilização e o envolvimento dos utilizadores (inovação social) parece ser um fator determinante para o sucesso da futura oferta digital de conteúdos públicos.

Oportunidades, desafios e recomendações

Depois da identificação das oportunidades e desafios para os conteúdos europeus, apresenta-se, de seguida, um conjunto de recomendações. Existem **oportunidades** comuns em todos os meios de comunicação e indústrias de conteúdos digitais que ainda não são totalmente exploradas na UE, nomeadamente: a produção de conteúdos transmedia, a criação de experiências de utilização inovadoras graças à riqueza dos conteúdos públicos existentes, o recurso à distribuição em linha para melhorar a divulgação de conteúdos para além das fronteiras nacionais e o desenvolvimento de iniciativas comerciais e de inovações sociais para alcançar os objetivos de produção pública e de difusão de conteúdos.

Apesar das muitas vantagens e oportunidades oferecidas pela digitalização, os **desafios** persistem em todos os meios de comunicação e nas indústrias de conteúdos. Do ponto de vista da oferta, os principais desafios prendem-se com o facto de as vantagens da digitalização beneficiarem mais os diversos intervenientes na cadeia de valor do que os que investem em conteúdos digitalizados, criando uma resistência a adotá-la plenamente. Além disso, os bens digitalizados são ameaçados pela violação dos direitos de autor. Do ponto de vista dos consumidores, persiste uma notável ausência de soluções inovadoras capazes de satisfazer as suas exigências em termos de utilidade – sendo as dificuldades com as licenças multiterritoriais no setor dos filmes e videojogos o principal exemplo. Em particular, um quadro de licenciamento multiterritorial simples e eficaz deve constituir o principal desafio político e regulamentar para os meios de comunicação e os conteúdos na UE, em paralelo com um regime de propriedade intelectual capaz de promover a inovação e a criação e de ter em conta as novas perspetivas em matéria de meios de comunicação e dos conteúdos por parte da sociedade.

Com vista a enfrentar os desafios identificados na transição para a era digital e para uma sociedade baseada na informação, são descritas, de seguida, uma série de **recomendações**.

O primeiro conjunto de recomendações do estudo prende-se com a necessidade de **aumentar o financiamento** da digitalização, da conservação e das inovações técnicas e comerciais. Esse investimento é necessário tendo em conta as externalidades económicas e sociais positivas decorrentes dos conteúdos digitalizados. No entanto, é necessário repensar os esquemas de financiamento. Um aumento de financiamento deve:

- facultar um apoio contínuo à transformação digital das indústrias de meios de comunicação e de conteúdos digitais;
- favorecer a investigação com vista ao desenvolvimento de inovações técnicas e de negócios;
- considerar a produção com base em vários meios de comunicação como uma pista a explorar prioritariamente;
- estabelecer novas formas de financiamentos orientados a longo prazo, especialmente para as organizações sem fins lucrativos;
- criar programas e ferramentas para os empreendedores e inovadores dos meios de comunicação e de conteúdos digitais, desde as fases iniciais até à consolidação;
- visar a criação de plataformas e de ecossistemas multilaterais para os meios de comunicação e de conteúdos digitais a nível europeu, utilizando para tal os setores e áreas em que a Europa lidera;
- promover a produção e a distribuição transetorial e transfronteiriça de conteúdos;
- incentivar as PPP no domínio público para a aquisição de experiência, a utilização das tecnologias existentes e para o financiamento de iniciativas; e ainda
- redesenhar programas existentes para evitar a duplicação de iniciativas.

Além do financiamento, as políticas europeias também devem ser orientadas para o **reforço da coordenação e da criação de economias de escala** na utilização de infraestruturas técnicas:

- criar economias de escala, tanto ao nível das infraestruturas técnicas, como das unidades de gestão para a produção e distribuição de conteúdos digitais e de meios de comunicação;
- apoiar a centralização ou a coordenação das agências de gestão de direitos;
- investigar e reduzir os custos de transação relacionados com a oferta de meios de comunicação e de conteúdos digitais em toda a Europa;
- combater a oferta insuficiente de conteúdos e de meios de comunicação digitais no território da UE, originada pelas barreiras de mercado;
- coordenar as ações ao nível da oferta de conteúdos digitais públicos, incluindo a produção, a distribuição, o consumo e as negociações com as plataformas existentes;
- disponibilizar os conteúdos onde quer que os utilizadores estejam: inserir os conteúdos em plataformas existentes;
- promover, no âmbito da oferta de conteúdos digitais públicos, a coordenação entre as iniciativas a todos os níveis, particularmente no que diz respeito às iniciativas comerciais; e ainda

- adotar um quadro harmonizado e um pacote de medidas — a promoção de ofertas legais, a sensibilização dos utilizadores, a colaboração de operadores envolvidos em transações de conteúdos e de meios de comunicação e medidas legais específicas — para combater a violação em linha de direitos de autor e «preservar a honestidade dos utilizadores honestos».

Recomendações específicas relativas à melhoria de **licenças multiterritoriais e revisão do regime de propriedade intelectual**:

- melhorar a harmonização do quadro de direitos de propriedade intelectual digital e rever o regime de propriedade intelectual para promover desenvolvimentos inovadores e criativos, o que é particularmente necessário no caso das obras órfãs;
- considerar a criação e a rápida implementação de um regime de licenciamento multiterritorial, graças à coordenação de licenças existentes, para que os meios de comunicação e de conteúdos possam contornar as barreiras existentes à distribuição e ao consumo na UE;
- explorar, investigar — e promover — novas vias no regime de propriedade intelectual (licenças comuns, abertas, etc.);
- promover o acesso aberto a obras órfãs e não comerciais; e ainda
- garantir a utilização dos conteúdos públicos para fins educacionais, mediante condições especiais (o acesso aberto é recomendado).

O quarto conjunto de recomendações visa a **melhoria do acesso a conteúdos públicos e a promoção da inovação**:

- repensar positivamente a política pública relativa aos meios de comunicação e de conteúdos, incluindo a avaliação da oferta direta de conteúdos e de informação através de diversas variantes ao serviço público;
- considerar nomeadamente iniciativas comerciais e de inovação social para cumprir os objetivos de produção pública e de difusão de conteúdos;
- criar um ecossistema em torno dos conteúdos públicos: iniciativas de plataformas abertas de dados e de distribuição;
- experimentar e utilizar – para conteúdos públicos precisos – novos modelos comerciais flexíveis inspirados em iniciativas para os conteúdos comerciais, recorrendo em particular ao modelo «freemium», que permite efetuar uma distinção clara entre o serviço público, os objetivos de base e os outros interesses comerciais;
- investigar e promover o papel dos utilizadores como «produtores-consumidores» de conteúdos de interesse público; e ainda
- promover a criação de experiências de utilizadores inovadoras graças à riqueza de conteúdos públicos existentes, eliminando as barreiras atuais para que os inovadores e empreendedores possam usá-los de forma justa.

O quinto e último conjunto de recomendações visa aumentar a **sensibilização dos utilizadores** e a **formação de profissionais altamente qualificados**:

- aumentar a sensibilização dos utilizadores para o património digital europeu;
- investir no talento: criar postos de trabalho no setor público ocupados por profissionais com as competências digitais exigidas; e ainda
- criar uma plataforma de colaboração com a indústria para trabalhar num currículo europeu dos setores dos meios de comunicação e de conteúdos.

A arquitetura do **Programa Europa Criativa**, o novo programa-quadro para os setores culturais e criativos no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, responde já a alguns dos problemas aqui identificados. O Programa aplica certas recomendações apresentadas no presente estudo, nomeadamente: a continuidade do apoio económico aos setores criativos e culturais até 2020; a promoção de ações transnacionais e transfronteiriças; o aumento do reforço das capacidades; a ambição de melhorar a sensibilização dos utilizadores, através do alcance de novos públicos e da abordagem, até certo ponto, da fragmentação do financiamento e a perspetiva a curto prazo dos projetos.

No entanto, algumas das recomendações descritas anteriormente devem ser mais especificamente abordadas pelo Programa, tais como: a produção de conteúdos transmedia; a distribuição em linha transfronteiras de meios de comunicação e de conteúdos; a inserção de conteúdos públicos da UE em plataformas digitais existentes; a criação de um programa europeu; a formação e o recrutamento de profissionais altamente qualificados no setor dos conteúdos e de meios de comunicação digitais; o apoio ao livre acesso de conteúdos públicos; a coordenação da disponibilização digital de conteúdos públicos e a utilização de infraestruturas; a promoção de capital de risco/investimento inicial e o apoio às plataformas coordenadas de distribuição em linha (conteúdos públicos, indústria dos jornais).